Concurrence et stabilité

Concurrence et stabilité

L'encadrement du système financier

Conseil économique du Canada
1986

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC 22-134/1986F
ISBN 0-660-91804-8

au Canada: 4,95 $
à l'étranger: 5,95 $

Prix sujet à changement sans préavis

This statement is also available in English under the title: *Competition and Solvency - A Framework for Financial Regulation.*

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada	**vii**
Avant-propos	**ix**
L'évolution du système financier	**1**
La période de l'après-guerre	1
L'accélération du changement	1
L'influence des développements à l'échelon international	4
Les problèmes de l'heure	**5**
Les faillites d'institutions financières	6
Les problèmes au niveau de la réglementation	6
Concurrence et concentration	7
L'accès	8
Des règles du jeu inégales	8
Les compétences partagées	9
Quel genre de système de réglementation ?	**9**
Une question fondamentale	9
Les autres études récentes du système financier	11
L'éventail des modèles de réglementation	12
Un nouveau cadre pour les années 90 : une fonction par institution	**16**
Les avantages des changements proposés	19
Les coûts	20
La mise en œuvre	22
Renforcer le système d'encadrement	**23**
La prévention des abus, la propriété et la protection du consommateur	**25**
Conflits d'intérêts et transactions intéressées	25
La cohabitation des activités financières et non financières	26
La propriété canadienne	27
La propriété étrangère	29
Gestion et pratiques courantes dans les institutions financières	30
La Société d'assurance-dépôts du Canada	32
La protection du consommateur	33
Conclusion	**34**
Appendice	**37**
Glossaire	**51**

Études techniques commandées par le Conseil 55

Équipe de recherche 57

Ce document reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
PETER M. CORNELL, directeur

MILLER H. AYRE
Président et administrateur en chef
Ayre's Limited
St. John's (T.-N.)

PHILIP C. BARTER
Associé
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département de sciences économiques
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Vice-présidente, Expansion des opérations
Compagnie d'assurance-vie Manufacturers
Toronto

MARTIN I. CHERNIN
Secrétaire-trésorier
Pearl Realty Company Limited
Sydney (N.-É.)

DIAN COHEN
Présidente
Cohen Couture Associates
Montréal

MARGARET CORNISH-KEHOE
Directrice
Affaires bancaires internationales
– Restructuration
Banque de Nouvelle-Écosse
Toronto

PIERRE FORTIN
Professeur
Département d'économique
Université Laval
Québec

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

KALMEN KAPLANSKY
Ancien directeur
Succursale canadienne
Bureau international du travail
Ottawa

GEORGE A. KEY
Homme d'affaires
Summerside (Î.-P.-É.)

RAYMOND KOSKIE
Koskie & Minsky
Cabinet d'avocats
Toronto

MICHEL LATRAVERSE
Président
Les industries Willco
Montréal

RAYMOND J. NELSON
Président
Nelson Lumber Co. Ltd.
Lloydminster (Alberta)

CONSTANTINE PASSARIS
Professeur
Département d'économique
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton

ALASTAIR H. ROSS
Président
Allaro Resources Ltd.
Calgary

PATRICK SHIMBASHI
Agriculteur
Taber (Alberta)

SUSAN A. THOMPSON
Présidente et directrice générale
The Birt Saddlery Co. (1980) Ltd.
Winnipeg

Avant-propos

Le système financier joue un rôle vital dans le fonctionnement de l'économie canadienne. La santé et l'efficacité de ce système font depuis longtemps partie des sujets qui intéressent grandement le Conseil économique du Canada. Le Conseil a déjà publié trois rapports importants sur des questions liées spécifiquement au domaine de la finance. En 1976, il a publié un rapport sur les institutions de dépôts, *Efficacité et réglementation*, en prévision de l'examen décennal de la Loi sur les banques. Dans un autre rapport paru en 1979, *Perspective 2030 – L'avenir des régimes de retraite*, le Conseil faisait un examen du fonctionnement du système de pensions de retraite en vigueur au Canada. Enfin, en 1982, il a publié une étude intitulée *Intervention et efficacité*, dans laquelle était abordée la question des prêts et cautions consentis par l'État au secteur privé. Le Conseil a également traité de questions financières dans d'autres rapports, y compris le Vingt-et-unième Exposé annuel (1984), qui contenait une analyse des finances gouvernementales, et le Vingt-deuxième Exposé annuel (1985), dans lequel était examinée la gestion de la politique monétaire au Canada dans le contexte de l'internationalisation croissante des marchés financiers.

En mars 1985, le Conseil entreprenait une vaste étude portant sur tous les principaux aspects du système financier au Canada. La décision du Conseil était motivée par un certain nombre de facteurs, le plus important étant sans doute les changements fondamentaux qui se produisaient dans la façon d'opérer et l'étendue des activités des institutions financières. Bien que plusieurs de ces changements aient été jugés souhaitables parce qu'ils favorisent la concurrence, l'efficience et l'avènement de nouveaux services visant à satisfaire les exigences nouvelles de la clientèle, ils étaient également à l'origine d'initiatives qui, à maints égards, suscitaient une inquiétude grandissante. Certains des développements auxquels on assistait permettaient aux institutions financières d'échapper à la réglementation fédérale ou provinciale en vigueur, alors que d'autres réduisaient sensiblement la portée véritable des mécanismes de contrôle. Par ailleurs, une série de faillites dans le secteur financier n'avait pas manqué de faire surgir de pressantes questions quant à la solidité du système financier dans son ensemble. Le Conseil en vint donc à la conclusion qu'une étude en profondeur s'imposait afin de pouvoir dégager des propositions de réforme capables de mener à un encadrement plus efficace des marchés financiers et d'accroître la confiance du public dans la stabilité du système. Ces propositions devaient aussi viser à favoriser une amélioration constante de l'efficience du système financier canadien au cours des années à venir, tout en lui donnant la souplesse nécessaire pour s'adapter aux besoins changeants des Canadiens et suivre l'évolution rapide du marché tant au pays qu'à l'étranger.

Au moment d'amorcer cet examen détaillé du fonctionnement du système financier et de l'état de la réglementation aux paliers fédéral et provincial, nous avons tiré largement profit non seulement des renseignements et des analyses provenant de nos travaux antérieurs, mais aussi des nombreuses études qui ont été rendues publiques au cours des derniers 18 mois. (Une comparaison des objectifs et des conclusions de ces études et de celles réalisées antérieurement par le Conseil est présentée en appendice.) À certains égards, nous sommes arrivés à des conclusions passablement différentes de celles qui figurent dans ces rapports. Dans certains cas, cela peut être le reflet d'un jugement différent que nous avons porté – influencé par

les connaissances nouvelles que le temps nous a permis d'acquérir ou par la perspective plus large que nous avons adoptée. Ce sont d'ailleurs ces mêmes facteurs qui nous ont incités à nous démarquer quelque peu des conclusions auxquelles nous étions arrivés dans notre rapport de 1976 sur les institutions de dépôts.

Dans ce rapport, nous présentons une synthèse de l'examen détaillé des faits et de la vaste analyse qui servent de fondement aux 31 propositions formulées par le Conseil en vue de renforcer le système financier canadien. Les résultats détaillés des recherches qui ont mené à ces conclusions seront publiés sous peu dans un volume distinct, qui s'intitulera *L'encadrement du système financier*. Si elles étaient appliquées, les mesures que nous préconisons auraient des conséquences sur le fonctionnement de tous les segments de l'industrie financière, ainsi que sur les responsabilités des organismes fédéraux et provinciaux qui ont pour mission de les réglementer. Dans une très large mesure, nos recommandations ont été élaborées en tenant soigneusement compte des rapports étroits qui existent au sein même du système financier. Elles ont pour but de donner un cadre de réglementation cohérent et logique aux différentes composantes du système, tout en faisant en sorte que chacune soit traitée de manière équitable. Elles visent également à donner au système de réglementation suffisamment de souplesse pour qu'il puisse s'adapter aux changements suscités par la concurrence, changements qui continueront sans aucun doute à marquer la scène financière pour de nombreuses années à venir.

Les recommandations que nous soumettons ont nécessairement un caractère général; nous n'avons pas cherché à élaborer toutes les dispositions de nature juridique, législative et administrative qui devraient accompagner leur mise en œuvre. Nous estimons que ces questions doivent être résolues dans le cadre d'un dialogue suivi entre les pouvoirs publics et les divers groupes d'institutions financières. Nous sommes cependant persuadés que l'adoption des grandes lignes de nos propositions contribuerait sensiblement à accroître la confiance du public dans les institutions financières canadiennes et à favoriser l'essor d'un système financier qui, du point de vue tant de l'efficience que de la compétitivité, serait de calibre international.

Au nom du Conseil, je tiens à remercier le Comité consultatif formé de quatre membres du Conseil et de cinq spécialistes de l'extérieur, qui représentaient les principales institutions financières et les consommateurs. Le comité a fourni une contribution utile à diverses étapes du projet, prodiguant des conseils à l'équipe de chercheurs et mettant la dernière main aux recommandations présentées dans ce document. Je voudrais remercier tout particulièrement Peter Podovinikoff, chef de la direction de la Delta Credit Union, qui a fait partie du Comité consultatif jusqu'à ce que son mandat de membre du Conseil prenne fin en septembre dernier. Par l'énergie et l'initiative dont il a fait preuve, il a joué un rôle essentiel dans l'élaboration d'un consensus à la table du Conseil.

Judith Maxwell
Présidente

(Note : Un glossaire des principaux termes techniques employés dans le texte figure à la fin du présent rapport.)

Concurrence et stabilité

L'évolution du système financier

La période de l'après-guerre

À une époque pas si lointaine, le système financier canadien était relativement peu complexe. Il reposait sur quatre « piliers » : les banques à charte, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières. Chacune de ces catégories d'institutions était étroitement réglementée par des organismes ou des ministères distincts au palier fédéral ou provincial. Les activités menées par les institutions appartenant à chacun des quatre piliers étaient relativement bien définies et il n'y avait que peu de chevauchement d'une fonction à l'autre (voir la définition de fonction dans le glossaire).

À la lumière des circonstances actuelles, il est assez curieux de constater que l'émergence d'un système financier fondé sur quatre piliers distincts était largement attribuable aux préoccupations éprouvées envers la solvabilité du système et le degré de protection qu'il offrait aux prêteurs, aux investisseurs et aux emprunteurs. Ces préoccupations étaient apparues à la suite de la faillite de la banque Home, en 1923, et des pressions subies par le système bancaire durant la Grande Dépression.

En vertu du système des piliers, les banques dites « à charte », réglementées par le gouvernement fédéral, étaient confinées à une conception restreinte de la fonction bancaire; elles s'occupaient principalement de recueillir des fonds à court terme, sous la forme de dépôts à vue, et de faire des prêts aux entreprises pour financer leurs stocks et leurs comptes à recevoir. La principale activité des sociétés de fiducie consistait à administrer des successions et des comptes en fidéicommis, y compris des caisses de retraite, quoiqu'elles acceptaient également des dépôts et faisaient un peu de crédit hypothécaire. Les compagnies d'assurance vendaient des assurances (sur la vie, la propriété, contre les risques divers, et ainsi de suite), alors que les courtiers en valeurs mobilières négociaient des actions et des obligations pour le compte de tiers et souscrivaient des émissions de titres. Les compagnies de fiducie et d'assurance pouvaient être constituées en société soit au palier fédéral soit au palier provincial; les maisons de courtage en valeurs mobilières, pour leur part, étaient réglementées exclusivement par les provinces. Les coopératives financières, soit les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires, assuraient les besoins financiers élémentaires des collectivités locales; ces institutions relevaient de la compétence des autorités provinciales.

La séparation des fonctions entre les différentes catégories d'institutions était destinée à rétablir la confiance du public dans le système financier, laquelle avait été sérieusement ébranlée par les événements survenus au cours des années 20 et 30. En outre, la distinction faite entre le prêt commercial et la gestion de fiducies ou entre les activités bancaires et le négoce des valeurs mobilières visait à minimiser les risques de conflits d'intérêts. Dans le but de garantir la solvabilité des institutions financières et, par là, d'accroître la confiance du public dans ces institutions, non seulement la réglementation restreignait-elle le champ d'activité des différents intervenants, mais elle prescrivait des limites quant aux divers éléments de passif que pouvait détenir une institution. Comme mesure additionnelle de protection des consommateurs – ce qui constituait l'objectif ultimement poursuivi –, les lois et règlements prévoyaient des plafonds pour certains taux d'intérêt et contenaient des dispositions à caractère plus général visant à interdire le prêt usuraire.

Toute réglementation comporte deux volets. Elle suppose à la fois l'instauration de certaines règles et la création des mécanismes visant à assurer le respect de ces règles. Au Canada, la réglementation a traditionnellement été fondée sur une combinaison de règlements directement imposés par l'État, de mesures de régie interne prises par les sociétés visées et de mécanismes d'autoréglementation appliqués par l'industrie. La collaboration qui a historiquement caractérisé les rapports entre la direction et les vérificateurs externes des banques à charte, l'Association canadienne des banquiers et le bureau de l'Inspecteur général des banques constitue un bon exemple à cet égard.

L'accélération du changement

À partir des années 60, un consensus a commencé à se faire sur la nécessité d'imposer un autre objectif au système financier, à savoir celui d'assurer une certaine concurrence entre les institutions financières, en plus de ceux liés à la solvabilité et à la protection du consommateur. Ce fut là l'une des préoccupations principales lors de la révision en profondeur de la Loi sur les banques en 1967. Deux changements furent particulièrement marquants. L'un était l'abolition des plafonds sur les taux d'intérêt, qui a permis aux

Formules de réglementation

Il y a trois façons fondamentales d'aborder la réglementation des institutions financières.

La réglementation directe, suivant laquelle l'État prescrit des règlements relatifs au comportement des institutions financières, que des fonctionnaires sont chargés de faire respecter. La Loi sur les banques et le Bureau de l'Inspecteur général des banques, de même que la Loi ontarienne sur les compagnies de fiducie et de prêt et le ministère ontarien des Institutions financières constituent des exemples à cet égard.

Les mécanismes de régie interne des sociétés, qui comprennent les modalités structurelles afférentes à la direction et au conseil d'administration d'une institution financière, ainsi que les règles et règlements adoptés par celle-ci en vue d'obtenir les comportements souhaités. Par exemple, la formation de comités du conseil d'administration et la délégation de pouvoirs à ces comités en vue d'exercer une surveillance sur divers aspects des activités de l'institution financière. Les comités de vérification et les comités chargés de faire l'examen des transactions avec lien de dépendance sont au nombre de ces mécanismes.

L'autoréglementation, dans le cadre de laquelle une association d'institutions financières adopte des règlements d'un commun accord des membres et se charge de les faire respecter. Les règlements qui s'appliquent aux membres des diverses bourses de valeurs mobilières sont un exemple d'autoréglementation.

banques à charte d'entrer en force dans le marché du prêt à la consommation. L'autre était une modification à la Loi qui a permis aux banques de faire du crédit hypothécaire, ce qui a amené une intensification de la concurrence sur ce marché. Par ailleurs, d'autres changements apportés à la réglementation visaient à améliorer l'information mise à la disposition du consommateur.

Ces modifications législatives et d'autres ont contribué à affaiblir les lignes de démarcation – souvent rigides – entre des fonctions respectives des quatre piliers du système financier. Aujourd'hui, il est possible d'acheter des actions auprès d'une banque, d'ouvrir un compte de dépôt à vue (une activité traditionnellement réservée aux banques) dans une maison de courtage en valeurs mobilières et d'acheter un contrat de rentes différées à court terme (qui ressemble également à un instrument bancaire traditionnel) auprès d'une compagnie d'assurance-vie. De même, il est possible d'acheter des fonds mutuels dans une banque, une coopérative financière, une compagnie d'assurance-vie, une société de fiducie, une maison de courtage en valeurs mobilières ou une firme de conseillers financiers.

La disparition progressive des lignes de démarcation entre les principaux segments du secteur financier n'est pas étrangère à la série de fusions d'institutions financières à laquelle on a assisté depuis quelques années, ainsi qu'à l'apparition des conglomérats sur les marchés financiers. Un autre fait marquant a été l'essor des sociétés de portefeuille, qui en sont venues à jouer un rôle de premier plan en regroupant sous un même toit une ou plusieurs sociétés de fiducie, des compagnies d'assurance-vie, des compagnies d'assurances générales, des firmes de conseillers en placements, des fonds mutuels et même des maisons de courtage en valeurs mobilières et des banques. En plus de contrôler des institutions financières, plusieurs de ces groupes sont aussi associés à des sociétés non financières. D'autres développements ont également contribué à rendre encore plus complexe le système financier. Parmi ceux-ci, on peut mentionner les accords de partage de réseaux, en vertu desquels les installations d'une institution servent à la vente des produits d'une autre institution, le référencement, un arrangement par lequel une institution oriente des clients éventuels vers une autre institution pour certains services spécifiques, et la création de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler des « supermarchés financiers ».

Parallèlement à ces développements, on a vu apparaître une foule de nouveaux instruments financiers, dont les comptes d'épargne et de chèques à intérêt quotidien, les comptes de gestion d'encaisse et les comptes d'épargne liés au rendement des bons du Trésor, pour ne nommer que quelques instruments de dépôt. Du côté du crédit hypothécaire, on peut maintenant négocier des prêts remboursables à la semaine, aux deux semaines ou deux fois par mois, des prêts hypothécaires à échéances multiples, des prêts à paiements progressifs ou à taux d'intérêt variable, ainsi que des hypothèques indexées. Sur le marché des titres, on a vu apparaître les actions privilégiées à taux

Les institutions financières des années 80

Les *banques « à charte »*, qui opèrent dans le cadre de l'Annexe A de la Loi sur les banques, sont les institutions financières les mieux connues en raison de leur présence dans le marché au détail des services financiers. En plus des divers genres de dépôts encaissables à leur valeur nominale ou sur lesquels des chèques peuvent être tirés, les banques offrent plusieurs autres services tels que les régimes enregistrés d'épargne-retraite, la garde des valeurs, l'émission de lettres de crédit et l'achat de titres. Les fonds recueillis par l'entremise des dépôts sont pour la plus grande part convertis en instruments non négociables – prêts commerciaux, personnels ou hypothécaires. Les banques participent à la souscription des titres de l'État et elles sont impliquées dans la prestation de services d'information sous diverses formes, depuis les renseignements donnés aux particuliers sur les caractéristiques et la disponibilité de divers instruments d'épargne jusqu'à l'aide fournie aux entreprises – en particulier les petites entreprises – dans la gestion de leurs affaires financières. Les banques canadiennes sont fort actives à l'étranger, où elles recueillent des dépôts et consentent des prêts et où elles participent à des consortiums de prêts ainsi qu'à la souscription de titres de sociétés. Les filiales des banques étrangères qui opèrent dans le cadre de l'Annexe B de la Loi sur les banques offrent à peu près les mêmes services, quoique leur présence ne soit pas aussi grande au niveau des services bancaires au détail.

Les *sociétés de fiducie* se sont taillées une plus grande place au cours des dernières années alors que leur activité dans le domaine des dépôts s'est accrue sensiblement. La plus grande partie des fonds recueillis est convertie en crédit hypothécaire, mais le portefeuille de ces institutions comprend également des actions et obligations de sociétés, des obligations gouvernementales et des prêts commerciaux. L'administration des successions est en outre une activité importante des sociétés de fiducie. Elles sont aussi impliquées dans la gestion de caisses de retraite et de fonds mutuels, de régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et de fiducies personnelles ou d'entreprises.

Les *compagnies d'assurance-vie* sont présentes au niveau du détail par le biais de la vente de polices d'assurance-vie (y compris les contrats de rente), dont les recettes sont investies dans des prêts hypothécaires, des obligations de l'État et de sociétés du secteur privé ainsi que dans des actions. Elles s'occupent également de la gestion de caisses de retraite et de fonds mutuels, en particulier ceux qui sont utilisés comme véhicules de placements pour les REER. Les compagnies d'assurance générale investissent les fonds qu'elles recueillent par la vente de polices couvrant le feu, le vol et les accidents dans des obligations gouvernementales et des actions et obligations de sociétés privées.

Les *courtiers et négociants* en valeurs mobilières servent d'intermédiaires entre les acheteurs et vendeurs de titres, et ils font fonctionner le marché des actions et obligations. Ils détiennent également des portefeuilles de titres et font des transactions sur les marchés financiers pour leur propre compte. À titre de souscripteurs, ils aident les gouvernements et les entreprises à recueillir des fonds. Ils offrent en outre toute une gamme de services d'information sur l'économie en général, sur des secteurs d'activité spécifiques et sur la situation financière de plusieurs entreprises.

Les *caisses populaires* et les *caisses d'épargne et de crédit*, qui sont parfois considérées comme formant le cinquième pilier du système financier au Canada, offrent plusieurs des services fournis par les banques, recueillant des dépôts et investissant dans des prêts sur hypothèque, des prêts personnels et, dans une moindre mesure, dans des prêts commerciaux.

Le système financier canadien ne se limite cependant pas à ces quatre ou cinq piliers. D'autres institutions sont présentes sur différents marchés. Les *compagnies de prêt hypothécaire* qui sont principalement affiliées aux banques à charte, investissent dans des prêts sur hypothèque – notamment dans le secteur résidentiel – des fonds recueillis par le biais de dépôts à terme. Les *fonds mutuels* et les *fonds à capital fixe* offrent aux investisseurs la possibilité de placer leurs épargnes dans un portefeuille diversifié de créances hypothécaires et de titres de l'État et de sociétés. Ils permettent également aux particuliers de se libérer de la nécessité de gérer activement un portefeuille de placements. Les *sociétés financières* fournissent du crédit aux particuliers, aux détaillants et aux grossistes, et elles sont impliquées dans le marché des prêts industriels et le financement des stocks et des dépenses en immobilisations. Les *sociétés de capital de risque* et les *banques d'affaires* fournissent des capitaux d'investissement, souvent sous la forme d'une participation au capital-actions des entreprises. Les *caisses de retraite* recueillent les cotisations des particuliers et de leurs employeurs et les réinvestissent dans un large éventail d'instruments financiers. Les *conseillers en placements* conseillent les institutions financières en matière de gestion des fonds. Les *spécialistes en planification financière* aident les particuliers à gérer leurs finances et à se constituer des portefeuilles de titres correspondant à leurs besoins.

variable, les débentures à intérêt conditionnel, les obligations à coupons détachés, les obligations à risque et à rendement élevés (« junk bonds ») ainsi que les contrats financiers à terme. Dans le domaine des assurances, les polices d'assurance-vie universelles ont été mises au point dans le but de séparer le volet

L'importance croissante des groupes financiers au Canada, 1979-1985

	Actif global[1]		
		Proportion du total des institutions financières[2] (%)	
	Valeur en 1985 (en millions de $)	1979	1985
Le Groupe Desjardins	26 368	2,94[e]	3,33
Trilon Financial Corporation	20 830	...	2,63
La Société financière Power	15 948	1,65	2,01
Crown Financial Group	6 103	0,50	0,77
Le Groupe La Laurentienne[3]	5 167	0,37	0,65
Traders Group	4 460	0,76[e]	0,56
Les Services financiers Eaton[4]	1 061	0,15	0,13
E.L. Financial Corporation[5]	1 118	0,12	0,14
Groupe Prêt et Revenu[6]	503	0,04	0,06
Total	81 558	6,54[e]	10,29

e chiffre estimatif.
... ne s'applique pas.
1 À moins d'indication contraire, l'actif des sociétés financières est présenté sur une base non consolidée; les fonds de succession, de fiducie et d'agence n'entrent pas en ligne de compte.
2 À l'exclusion des avoirs des régimes de pension en fiducie.
3 En 1985, le Groupe La Laurentienne détenait 29,5 % du capital-actions de la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal. Au 31 octobre, l'actif consolidé de la Banque d'Épargne s'élevait à 6,2 milliards de dollars. En 1986, Montréal Trustco, une filiale de la Société financière Power, a fait l'acquisition du Crédit Foncier, qui était une filiale de la Banque.
4 Acquis par le Groupe La Laurentienne en 1986.
5 Actif consolidé.
6 Actif non consolidé en 1979, mais consolidé en 1985.
SOURCE Chapitre 3 de *L'encadrement du système financier*.

assurance du volet épargne, permettant ainsi aux assureurs de mieux soutenir la concurrence des autres institutions pour se procurer des fonds auprès du public. Les banques à charte ont également fait un pas en direction du marché des valeurs mobilières, en convertissant en valeurs négociables (« securitization ») des créances détenues en portefeuille; au Canada, ce processus a surtout touché les créances hypothécaires, que l'on a regroupées dans des fonds aux fins d'émettre des unités destinées à être vendues à des investisseurs privés ou institutionnels – augmentant ainsi sensiblement la liquidité de ces éléments d'actif.

L'influence des développements à l'échelon international

L'émergence d'un marché financier international hautement concurrentiel au cours de la période de l'après-guerre a eu une incidence profonde sur le système financier au Canada. Le marché financier canadien s'est développé en partie sous l'impulsion de l'accroissement des échanges internationaux de biens et services. Mais il s'est aussi développé en volume et en complexité en réponse à la demande internationale de capitaux à long terme et à la faveur des possibilités nouvelles qui s'offraient un peu partout à travers le monde pour investir avec profit des fonds à court terme. Un certain nombre de facteurs interdépendants ont été à l'origine de ces développements, y compris l'accroissement considérable de la liquidité à l'échelon international, attribuable à une accumulation de pétrodollars et aux progrès de la technologie.

Dans le processus d'adaptation aux bouleversements de nature économique et autres qui sont survenus, les marchés financiers intérieurs et internationaux se sont profondément transformés. Parmi les chocs les plus importants, il y a eu la montée rapide de l'inflation au cours des années 70 et au début des années 80, l'accroissement considérable de la liquidité internationale et les crédits massifs consentis par la suite aux pays moins développés, les répercussions négatives d'une sévère récession, la dégringolade des prix pétroliers, la désinflation, l'émergence subséquente de la crise de l'endettement des pays en développement, ainsi que tous les changements que ces événements ont suscités dans le comportement des investisseurs.

Les institutions financières canadiennes ont été exposées aux mouvements de la conjoncture internationale depuis fort longtemps. Comparativement à beaucoup d'autres pays, nos marchés financiers ont toujours été largement ouverts. Depuis maintenant plusieurs années, certaines de nos institutions élargissent leurs horizons au-delà des frontières du Canada pour tirer parti des possibilités d'expansion qui

s'offrent à elles. De nos jours, les compagnies d'assurance et les banques à charte, notamment, sont présentes dans une foule de pays à travers le monde, et l'actif international constitue une part importante de l'actif total de certaines de nos grandes banques.

En plus de croître en volume et en étendue, les marchés financiers internationaux sont devenus plus complexes avec les progrès de l'informatique et des communications. On a vu se développer les opérations visant à protéger les fonds investis en devises étrangères contre les mouvements défavorables des taux de change ou à tirer parti, par des opérations d'arbitrage, des écarts de prix qui surviennent entre différents marchés. Les activités des chambres de compensation internationales ont également connu une croissance rapide. Ces circonstances ont amené plusieurs entreprises à participer à des swaps de devises à des fins de gestion de trésorerie, ainsi qu'à d'autres transactions complexes dans le cadre de leur stratégie financière.

Nombre de grandes sociétés et d'investisseurs canadiens en sont venus à la conclusion que les institutions financières de New York, Londres ou Tokyo sont mieux en mesure de répondre à leurs besoins financiers; ces institutions se trouvent évidemment hors de la portée des instances de réglementation canadiennes. Avec un nombre élevé de prêts improductifs figurant à leurs livres, plusieurs banques d'envergure internationale ont vu leur cote de crédit tomber sous celle de certaines grandes sociétés multinationales non financières. Étant donné la difficulté de livrer concurrence pour faire des prêts dans de telles conditions, certaines banques ont décidé de jouer un simple rôle d'intermédiaire entre emprunteurs et prêteurs éventuels. Dans ce contexte, le rôle de la banque n'est pas très différent de celui d'un courtier en valeurs. Par l'entremise de filiales basées à l'étranger, plusieurs institutions bancaires canadiennes mènent également des activités de banques d'affaires – activités qu'elles n'ont pas le droit d'exercer au Canada.

Les problèmes de l'heure

En raison de l'internationalisation croissante des transactions financières et d'autres développements, divers facteurs se sont conjugués pour ajouter aux problèmes que doivent affronter les organismes de réglementation depuis quelques années. Avant 1967, les sociétés de fiducie et les coopératives financières avaient intensifié leurs activités du côté des comptes de dépôts, rivalisant ainsi sur le terrain historiquement réservé aux banques. Les modifications apportées à la Loi sur les banques en 1967, qui contribuèrent à accroître la concurrence, eurent pour effet d'atténuer encore davantage la séparation des fonctions qui avait prévalu pendant quelques années entre les piliers du système financier. L'entrée réussie des banques à charte dans des domaines auparavant desservis par d'autres a marqué le début d'une concurrence de plus en plus vive entre les diverses institutions qui cherchaient ainsi à maintenir – et si possible à accroître – leur part du marché financier. Jusqu'au début des années 80, les modifications de 1967 et de 1980 à la Loi sur les banques étaient les seules réformes qu'on avait apportées au cadre global de réglementation du système financier, au palier tant provincial que fédéral. Plus récemment, le Québec a modifié sa loi sur l'assurance et l'Ontario a déposé des lois au sujet des sociétés de prêt et de fiducie ainsi que du courtage des valeurs mobilières. Les lignes de démarcation entre les piliers traditionnels n'en continuent pas moins à s'estomper, alors que les institutions semblent déterminées à étendre leurs activités à des domaines auparavant considérés comme la chasse gardée d'autres catégories d'institutions.

Ce relâchement du cadre de réglementation peut être attribué à plusieurs facteurs. Le premier a trait à l'apparition de nouveaux instruments financiers que l'on ne pouvait clairement rattacher à l'une ou l'autre des fonctions que chacun des piliers était autorisé à exercer. La complexité croissante du marché et la place de plus en plus grande occupée par les conglomérats financiers et les sociétés de portefeuille qui regroupent sous un même toit des sociétés financières et non financières n'ont certes pas contribué à simplifier le problème. Un troisième facteur a joué un rôle tout aussi important : il s'agit de l'adoption par les autorités d'une attitude en matière de réglementation que l'on pourrait qualifier d'« indifférence délibérée ». Plutôt que de s'efforcer d'appliquer la loi en vigueur, les responsables de la réglementation ont accordé avec de plus en plus de facilité leur approbation tacite aux nouvelles activités entreprises par diverses institutions, activités qui visaient dans bien des cas à contourner la loi dans le but de répondre à la demande nouvelle qui se manifestait sur les marchés ou, tout simplement, à préserver ou à renforcer leur position concurrentielle.

Un autre facteur qui a contribué à miner l'efficacité du système d'encadrement des marchés financiers est lié au mode de répartition des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi qu'à l'absence d'harmonisation entre les provinces. Les sociétés de fiducie et de prêt peuvent relever de l'autorité fédérale ou provinciale, mais il n'y a pas d'uniformité dans les normes appliquées par les diverses instances de réglementation. Seuls le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique disposent d'un ensemble relativement complet de règlements. Dans certains cas, la marge de manœuvre des provinces au chapitre de la réglementation est limitée par l'impossibilité de contrôler les entrées et sorties de capitaux. Le fait que les compétences soient partagées

a probablement contribué aussi à une certaine inertie de la part des autorités concernées en regard de la mise à jour de la réglementation. Il faut noter enfin un degré d'incohérence dans l'application des règlements entre les différentes provinces.

Les faillites d'institutions financières

Les initiatives prises en vue de contourner la réglementation en vigueur constituent le signe le plus évident et le plus probant de l'existence de problèmes au sein du système financier canadien. Mais tout aussi significatif aux yeux du public est le nombre croissant des faillites qui se sont produites à la fin des années 70 et au début des années 80, ainsi que la façon dont les autorités ont agi dans les circonstances. Entre 1980 et 1985, 22 institutions financières ont fait faillite au pays. L'année 1985 s'est révélée tout particulièrement difficile avec la fermeture de deux banques à charte ayant leur siège social en Alberta, la Banque Commerciale du Canada et la Norbanque, les premières faillites bancaires au Canada depuis celle de la banque Home en 1923. Au cours de la même année, cinq sociétés de fiducie et de prêt et deux compagnies d'assurance ont aussi fait faillite. À la suite de ces événements, certaines des petites banques à charte (suivant la définition de l'Annexe A de la Loi sur les banques) durent subir les effets d'une vague de retraits de fonds. C'est en réponse à ces pressions que la Banque Mercantile du Canada et la Banque Nationale fusionnèrent leurs activités, que les opérations de la banque Morguard furent reprises par la banque Security Pacific et que la Banque Continentale entreprit une fusion avec la filiale canadienne de la banque Lloyds de Londres. Bien qu'aucune maison de courtage en valeurs mobilières ne se soit effondrée, une vingtaine de fusions et d'acquisitions ont eu lieu entre 1981 et 1985; dans chaque cas, la transaction impliquait au moins une firme qui éprouvait ou appréhendait des problèmes.

La faillite occasionnelle d'une institution financière ne constitue pas, en soi, une source de préoccupation. À vrai dire, une telle éventualité peut être inévitable au sein d'un système financier dynamique, concurrentiel et efficace. Le nombre élevé d'institutions qui ont dû fermer leurs portes au cours des dernières années semble toutefois indiquer que de sérieux problèmes se posent au sein du système tel qu'il existe à l'heure actuelle. Ces faillites appellent un réexamen du rôle que doit jouer la Société d'assurance-dépôts du Canada pour atténuer l'incidence négative de pertes éventuelles. Comme l'expérience des années 20 et 30 l'a montré à ceux qui avaient peut-être oublié cette leçon fondamentale, la confiance du public dans la solvabilité et la stabilité du système financier est un élément essentiel à son bon fonctionnement. Il importe également que les consommateurs de produits financiers puissent être assurés que leurs intérêts sont bien protégés, malgré les possibilités qu'ont les institutions de faire des transactions intéressées ou de se livrer à d'autres abus aux dépens des déposants et des actionnaires.

À notre avis, la confiance du public à l'égard du système financier demeure élevée. On ne peut cependant faire abstraction de la récente série de faillites. Certes, les circonstances économiques difficiles de la fin des années 70 et du début des années 80 ont fait surgir de sérieux problèmes dans presque tous les secteurs de l'économie canadienne; mais notre analyse indique que la plupart des faillites d'institutions financières sont avant tout attribuables à des erreurs de jugement de la part de la direction de ces entreprises (voir le chapitre 4 de *L'encadrement du système financier*, le rapport de recherche que doit bientôt publier le Conseil économique). Parmi les fautes relevées, mentionnons une exposition excessive au risque en matière de crédit ou de financement, ainsi que l'appariement inadéquat des éléments de l'actif et du passif. Dans certains cas, le risque d'insolvabilité était aggravé par le fait que l'on n'avait pas tenu compte de l'érosion de l'avoir propre par rapport au passif total, érosion attribuable aux pertes pour mauvaises créances ou à l'insuffisance des provisions en regard des éléments de passif éventuels.

Les problèmes au niveau de la réglementation

Alors que les divers organismes chargés de surveiller les institutions financières disposent de pouvoirs étendus, ces pouvoirs – dont la plupart ont été conçus dans le contexte du système financier des années d'après-guerre – paraissent avoir été insuffisants, dans la plupart des cas, pour résoudre efficacement les problèmes qui sont survenus dans le secteur financier au cours des dernières années. En outre, la capacité des instances de réglementation de détecter les crises financières imminentes et de prendre les initiatives qui s'imposent pour prévenir les problèmes de solvabilité est remise en question depuis quelque temps, les difficultés se trouvant principalement au niveau de la procédure d'application de la loi. Par ailleurs, selon le mémoire présenté par le Bureau de l'Inspecteur général des banques à la Commission Estey, il y aurait eu un problème d'insuffisance de personnel, notamment après l'augmentation considérable du nombre de banques à charte au lendemain de la révision de 1980 à la Loi sur les banques.

Les incidents de ces dernières années soulèvent un certain nombre d'autres questions importantes. Est-il prudent de combiner l'activité bancaire et les assurances, ou le crédit commercial et la souscription de titres ? Tout aussi pressante est la question de savoir

Facteurs à l'origine des faillites de diverses institutions financières au Canada, 1980-1985

		Facteurs internes						
		Erreurs de gestion						
	Année de faillite	Gestion inadéquate de l'actif	Gestion inadéquate du passif	Diversification insuffisante	Mauvais appariement de l'actif et du passif	Érosion des capitaux propres	Pratiques discutables	Facteur externe: conjoncture économique
Banques à charte								
Banque commerciale du Canada	1985	x	x	x		x		x
Norbanque	1985	x	x	x		x		x
Compagnies de prêt et de fiducie à charte fédérale								
Astra Trust Co.	1980	x		x			x	
Dial Mortgage Loan Co.	1981	x						
Fidelity Trust Co.	1983		x	x	x			x
AMIC Mortgage Investment Corp.	1983	x		x		x	x	x
Greymac Mortgage Corp.	1983	x	x	x			x	
Seaway Mortgage Corp.	1983	x	x	x			x	
Northguard Mortgage Corp.	1985	x		x		x		x
Pioneer Trust Co.	1985	x	x	x		x		x
Western Capital Trust Co.	1985	x		x	x			x
Continental Trust Co.	1985	x					x	x
Compagnies de prêt et de fiducie à charte provinciale								
Greymac Trust Co.	1983	x	x	x			x	
Seaway Trust Co.	1983	x	x	x			x	
Crown Trust Co.	1983	x	x	x			x	
London Loan Co.	1985	x					x	
Compagnies d'assurance générale								
Pitts General Insurance Co.	1981				x	x		x
Strathcona General Insurance Co.	1981	x				x		
Cardinal Insurance Co.	1982	x	x			x		
Ideal Mutual Insurance Co.	1985	x						
Northumberland General Insurance Co.	1985	x	x					
Autres								
Argosy Financial Group of Canada	1980	x					x	

s'il est sage de permettre que des activités financières et non financières cohabitent au sein d'une même entreprise – question qui a dominé le débat entourant l'acquisition de Canada Trust par la société Imasco des mains de la société Genstar. Une question connexe touche à la concentration accrue qui résulte de la prise de contrôle par des conglomérats ou des sociétés de portefeuille d'institutions financières auparavant indépendantes. Une autre préoccupation qui surgit en rapport avec ces développements est la possibilité très réelle qu'il se produise des abus. Ce dernier problème a été tout particulièrement mis en relief au début des années 80 dans l'affaire des sociétés de fiducie Crown, Greymac et Seaway, laquelle avait donné lieu à une opération de surenchère (« flipping ») portant sur quelque 10 000 unités de logement situées dans la région de Toronto, en ayant recours à des sociétés de fiducie affiliées pour financer la transaction, qui s'était soldée par une augmentation considérable de la valeur des propriétés pour les fins du financement hypothécaire.

Concurrence et concentration

Malgré les inquiétudes légitimes au sujet de l'impact que les groupes financiers pourraient avoir en matière de concentration à l'avenir, le fait est qu'ils n'ont pas eu, jusqu'ici, d'incidence significative sur aucun marché. Dans l'ensemble, la concurrence s'est intensifiée sur les marchés financiers et tout indique que cette tendance se maintiendra au cours des années à venir,

bien que le niveau de concentration dans certains marchés demeure plus élevé que la moyenne; en d'autres termes, quelques institutions accaparent une part relativement grande du marché.

En dépit de la tendance signalée plus haut, l'accroissement de la concurrence sur les marchés financiers continue à être gêné par la présence d'obstacles à la fois juridiques et non juridiques (économiques notamment) à l'entrée et à la sortie des entreprises de ce secteur. Dans certains cas, la nécessité de disposer d'un réseau de succursales pour desservir le public impose des coûts de démarrage très élevés. Il y a également diverses exigences relatives à la constitution en société et à l'obtention de permis d'exploitation tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, des normes à satisfaire en matière de capitalisation, ainsi que des interdictions d'opérer dans certains marchés. La nécessité d'obtenir l'approbation préalable de l'instance de réglementation avant de cesser d'opérer et de rendre sa charte constitue une entrave supplémentaire. L'absence d'harmonisation au niveau des exigences entre les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux a aussi pour effet de nuire à l'accroissement de la concurrence sur le marché.

L'accès

Pour ce qui est de l'accessibilité des services financiers, la plupart des Canadiens bénéficient d'un vaste choix dans ce domaine – un critère important dans l'évaluation de l'efficacité d'un système financier. Bien entendu, les plus gros clients peuvent recourir à une gamme plus diversifiée d'instruments et de services financiers. Néanmoins, on sait depuis longtemps que de nombreuses entreprises de petite taille ont de la difficulté à se financer parce qu'elles n'arrivent pas à attirer des capitaux d'investissement. Et, malgré le fait que la plupart des Canadiens aient accès à des services financiers, il demeure que plus de 1 700 localités ne sont desservies que par un seul des quatre piliers, si l'on exclut les assurances (voir le chapitre 6 de *L'encadrement du système financier*). Dans bien des cas, une succursale bancaire ou une coopérative financière locale constitue l'unique point de service. Même si les gens résidant dans ces localités peuvent avoir accès à d'autres institutions financières par téléphone ou par courrier, il s'agit là souvent d'une solution insatisfaisante.

Nos recherches indiquent qu'un effort accru pour fournir de l'information pertinente aux personnes à revenu moyen et aux petites entreprises – à qui on pourrait vraisemblablement imposer des frais pour ces services – les aiderait à mieux gérer leur situation financière. Même si des problèmes peuvent survenir en raison de la diversification croissante des services offerts par les institutions financières, il ne faut pas oublier que l'imposition de restrictions à l'endroit de telles initiatives risquerait de réduire la disponibilité des services financiers dans certains endroits au pays.

Des règles du jeu inégales

Un autre problème qui est apparu avec l'affaiblissement progressif du système des piliers est celui de l'inégalité des règlements qui s'appliquent aux différentes institutions. Plutôt que de viser à une plus grande uniformité des « règles du jeu », le système actuel impose à des activités similaires des contraintes et des coûts différents selon le type d'institutions

La concentration au sein de certains marchés financiers au Canada, 1967, 1979 et 1984

		Prêts hypothécaires totaux	Prêts personnels et commerciaux	Dépôts	Assurance-vie (assurance souscrite et en vigueur au Canada)		Titres (actions ordinaires, sauf les placements privés)
					Individuelle	De groupe	
Pourcentage des activités	1967	28,3	..	..	..	..	..
représenté par les quatre	1979	28,7	72,2	57,5	..	..	..
plus importantes sociétés	1984	29,1	65,4	51,2	28,4	39,6	63,2
Nombre de sociétés	1967	26	..	..	..	..	..
composant 80 %	1979	26	5	9	..	..	..
du marché[1]	1984	24	7	12	30	20	8

.. non disponible.

1 Selon une étude du ministère de la Consommation et des corporations, le degré de concentration est très élevé lorsque quatre entreprises ou moins accaparent 80 % de la production ou de l'emploi dans une industrie; il est élevé lorsque de cinq à huit entreprises sont requises pour atteindre ce niveau; il est relativement élevé s'il faut compter de neuf à 20 entreprises, alors qu'il est relativement faible si entre 21 et 50 entreprises sont impliquées; le degré de concentration est faible au-delà de 50 entreprises.

SOURCE Chapitre 3 de *L'encadrement du système financier*. Ce chapitre renferme différents indices de la concentration, établis suivant le genre de rapports de propriété entre les institutions et le genre d'activité considéré (à l'échelle nationale ou internationale, ou services de successions, de fiducie et d'agences).

considéré. Pour assurer un traitement équitable à tous les établissements engagés dans des activités semblables, il faudrait qu'ils soient soumis aux mêmes règles du jeu. Par exemple, toutes les institutions de dépôts devraient satisfaire aux mêmes exigences en matière de réserves. À l'heure actuelle, des institutions appartenant à différents piliers du système financier acceptent des dépôts (quelle qu'en soit la définition), mais seules les banques à charte sont tenues de garder, en contrepartie de ces dépôts, des réserves ne portant pas intérêt. Par ailleurs, même si les sociétés de fiducie ne sont pas tenues de maintenir de telles réserves, elles sont assujetties à des plafonds quant au montant des prêts commerciaux et personnels qu'elles peuvent consentir et, à moins qu'elles ne soient agréées comme institution de compensation directe auprès de l'Association canadienne des paiements, elles ne peuvent s'adresser à la Banque du Canada comme prêteur de dernier recours pour surmonter d'éventuels problèmes de liquidité à court terme. Enfin, mis à part le manque d'équité, l'absence de règles du jeu uniformisées a tendance à réduire la compétitivité et l'efficacité au sein du système financier.

Les compétences partagées

Comme nous l'avons signalé précédemment, les champs de compétence en matière de législation financière ont toujours été partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cette situation pose un problème de plus en plus sérieux du fait que le système financier devient sans cesse plus complexe et que les lignes de démarcation entre les différents segments du secteur financier se sont considérablement estompées.

Selon la catégorie d'institution considérée, des fonctions identiques ou très semblables peuvent être réglementées soit au palier fédéral, soit au palier provincial, et par plus d'un organisme à chaque niveau (voir le chapitre 2 de *L'encadrement du système financier*). Ainsi, l'acceptation de dépôts, qui est l'une des fonctions fondamentales du système financier, est réglementée par l'Inspecteur général des banques, le Surintendant des assurances et la Société d'assurance-dépôts du Canada au palier fédéral, de même que par divers organismes provinciaux, dont la Régie d'assurance-dépôts du Québec. La proportion des activités bancaires qui est assujettie à la Loi sur les banques a diminué considérablement. Entre 1967 et 1985, par exemple, la part de l'ensemble des dépôts détenus par les banques à charte est tombée de 75 à 64 %. On constate également que les provinces jouent un rôle accru dans la réglementation des activités financières.

Les problèmes que posent la répartition des responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement et la complexité croissante du système financier ont été amplifiés par le manque d'harmonisation entre les politiques et les pratiques des différentes provinces. Dans certains cas, il semble même qu'elles aient poursuivi des orientations passablement différentes. Au cours des dernières années, le Québec a adopté une stratégie d'ouverture dans le domaine des assurances en permettant aux institutions d'exercer à peu près n'importe quelle activité. Toutefois, dans la révision de la législation sur les sociétés de fiducie, l'Ontario s'en est tenue à une modeste extension des pouvoirs existants. En outre, il y eut une période, durant les années 70, au cours de laquelle les deux provinces étaient en concurrence directe pour attirer le marché des valeurs mobilières, par suite des directives émises par leur commission des valeurs mobilières respective.

Quel genre de système de réglementation ?

Une question fondamentale

Notre examen des développements survenus au cours des deux dernières décennies a fait ressortir une question primordiale, à savoir si les objectifs de la réglementation du système financier sont bien servis dans le contexte fort différent qui prévaut de nos jours, aussi bien au pays qu'à l'étranger. Dans un système où les fonctions exercées par chacun des piliers étaient relativement distinctes, la réglementation par institution avait un caractère de cohérence. Mais comme nous l'avons vu, la distinction entre les piliers est aujourd'hui moins nette, ce qui est en bonne partie attribuable aux efforts déployés par plusieurs institutions financières pour pénétrer d'autres marchés afin de maintenir ou d'accroître le volume de leurs opérations.

Le problème causé par la segmentation du secteur financier entre les divers piliers a été rendu encore plus difficile par l'apparition d'un vaste assortiment de nouveaux instruments financiers qui ne s'insèrent pas facilement dans l'une ou l'autre des catégories existantes. Ceci, en retour, a compliqué la tâche de départager les institutions selon la composition de leur passif. Quelle est, par exemple, la différence entre une rente différée à court terme offerte par une compagnie d'assurance et un dépôt à terme offert par une banque ou une société de fiducie ? Quelle différence y a-t-il entre le dépôt transférable par chèque offert par un courtier en valeurs mobilières et le dépôt bancaire ?

Mais le principe de la réglementation suivant l'institution peut être remplacé par celui de la réglementation suivant la fonction. En vertu de cette approche, chaque fonction financière – que ce soit la fonction bancaire ou l'assurance – serait assujettie à une réglementation distincte. C'est une solution qui aurait l'avantage de permettre l'adoption d'un ensemble de règles du jeu équitables pour tous les partici-

Principales différences en matière de réglementation entre les diverses catégories d'institutions financières au Canada

	Banques	Caisses d'épargne et de crédit et caisses populaires	Compagnies de fiducie	Compagnies de prêts	Compagnies d'assurance-vie	Compagnies d'assurance générale	Courtiers en valeurs mobilières
Dépôts	Permis	Permis	Permis	Permis	Peuvent seulement offrir des rentes différées à court terme, qui ont les caractéristiques d'un dépôt	Non permis	Dépôts autorisés sous la forme de comptes de gestion d'encaisse
Réserves obligatoires							
Primaires (ne portant pas d'intérêt)	10 % des dépôts à demande 2 % des dépôts avec préavis, jusqu'à 500 millions de dollars 3 % des dépôts avec préavis au-delà de 500 millions de dollars 3 % des dépôts en devises étrangères des résidants du Canada	Non requises	Non requises	Non requises	Non requises	Ne s'applique pas	Non requises
Secondaires	Tel que requis par la Banque du Canada	Non requises	Non requises	Non requises	Non requises	Ne s'applique pas	Non requises
Assurance-dépôts	Auprès de la SADC	Auprès de la RADQ au Québec, et de la SODAD en Ontario; dépôts protégés par des fonds de stabilisation dans les autres provinces	Auprès de la SADC, sauf au Québec où les compagnies à charte provinciale s'assurent auprès de la RADQ; certaines compagnies ne sont pas couvertes	Auprès de la SADC, sauf au Québec où les compagnies à charte provinciale s'assurent auprès de la RADQ; certaines compagnies ne sont pas couvertes	Aucune	Ne s'applique pas	Fonds de réserve de l'industrie
Prêts hypothécaires	Permis	Permis	Permis	Permis	Permis	Permis	Permis
Prêts commerciaux	Permis	Permis	Sujets aux clauses omnibus (selon les dispositions de l'acte de constitution en société)	Sujets aux clauses omnibus (selon les dispositions de l'acte de constitution en société)	Non permis	Non permis	Non permis

	Banques	Caisses d'épargne et de crédit et caisses populaires	Compagnies de fiducie	Compagnies de prêts	Compagnies d'assurance-vie	Compagnies d'assurance générale	Courtiers en valeurs mobilières
Prêts personnels	Permis	Permis	Sujets aux clauses omnibus (selon les dispositions de l'acte de constitution en société)	Sujets aux clauses omnibus (selon les dispositions de l'acte de constitution en société)	Peuvent seulement offrir des prêts sur police	Non permis	Peuvent offrir des comptes sur marge
Souscription de titres de sociétés	Non permise	Non permise	Non permise	Non permise	Non permise	Non permise	Permise
Distribution de titres	Permise, mais sans sollicitation ou publicité	Permise	Permise	Non permise	Non permise	Non permise	Permise
Conseils en placements	Non permis	Non permis	Permis	Non permis	Permis	Permis	Permis
Gestion de portefeuille	Limitée aux fonds non discrétionnaires	Non permise	Permise	Limitée au service d'agence	Permise	Permise	Permise
Services de fiducie	Non permis	Non permis	Permis	Non permis	Non permis, sauf au Québec pour les sociétés à charte provinciale	Non permis, sauf au Québec pour les sociétés à charte provinciale	Non permis

pants. Elle permettrait également d'accroître la diversité des services offerts par des institutions concurrentes, ce qui constituerait un avantage du point de vue du consommateur. Mais l'adoption de cette formule pourrait se buter à un sérieux problème du fait qu'il serait plus difficile de réglementer et d'exercer une surveillance en matière de solvabilité, puisque cette dernière est liée à l'institution dans son ensemble plutôt qu'à ses diverses activités prises isolément. De ce point de vue, la réglementation selon l'institution présente un avantage.

Bien qu'il y ait sans aucun doute des divergences d'opinion quant au mode de réglementation qui devrait s'appliquer aux institutions financières, il y a un large consensus sur un point fondamental : le système de réglementation qui est en place à l'heure actuelle, tant au palier fédéral qu'au palier provincial, doit de toute urgence faire l'objet d'une réforme en profondeur. Cette conclusion ressort nettement de plusieurs études menées aux deux niveaux de gouvernement au cours des dernières années (voir plus bas).

En considérant les divers moyens de réformer le système actuel, il importe de garder à l'esprit certains objectifs fondamentaux. À notre avis, il est essentiel de chercher à maintenir un équilibre qui permettra de neutraliser les conflits inhérents à la poursuite d'objectifs tels que la concurrence, la solvabilité, la prestation de services financiers et d'information à la clientèle, et la protection du consommateur. Mais il est aussi essentiel de tenir compte d'autres facteurs importants, comme la technologie, les pratiques actuelles des institutions financières, la nature des instruments financiers existants, le degré de familiarité des consommateurs avec les produits financiers, la mobilité du capital et le contexte économique canadien et international.

Les autres études récentes du système financier

Tel que nous l'avons indiqué dans l'avant-propos, les recherches que nous avons effectuées pour les fins du

présent rapport nous ont amenés à examiner un certain nombre d'études portant sur divers aspects du système financier qui ont été publiées au cours des 18 derniers mois. Ces études ont apporté une contribution importante à la compréhension de plusieurs des questions qui se posent. Naturellement, chacune a eu tendance à accorder plus d'importance aux problèmes qui étaient directement reliés à ses objectifs immédiats ou qui dominaient les préoccupations au moment où elles se sont déroulées. Par conséquent, plusieurs de ces études n'ont pas accordé la même attention à certains grands objectifs, tels l'accroissement de la concurrence, le renforcement de la solvabilité ou l'amélioration de l'accès aux services et la protection du consommateur. Selon le rapport et les questions qui y ont été abordées, il se dégage donc des conceptions différentes de la réglementation financière qu'on devrait mettre en place pour les décennies à venir (voir l'appendice).

Au printemps de 1985, le gouvernement fédéral publiait un Livre vert, dans lequel il soumettait à l'examen public un ensemble de propositions visant à modifier le système de réglementation, en raison de son apparente impuissance face à l'influence grandissante des groupes financiers, à la rivalité accrue entre les différents piliers découlant des efforts de chacun pour diversifier ses activités, et à la fréquence plus grande des abus en matière de conflits d'intérêts ou de transactions intéressées.

La publication du Livre vert fut suivie de celle du rapport Wyman, dans lequel étaient présentés les résultats des travaux d'un comité d'étude fédéral formé pour examiner le déficit croissant enregistré par la Société d'assurance-dépôts du Canada suite à la faillite d'un certain nombre de sociétés de fiducie. Le comité d'étude avait reçu le mandat de faire des recommandations quant aux réformes qui pourraient être apportées au régime d'assurance-dépôts et à son mode de financement.

Le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les questions économiques procéda par la suite à un examen de ces deux rapports. Les conclusions du Comité furent publiées en novembre 1985, dans ce que l'on appelle maintenant le rapport Blenkarn. Comme ce rapport fut rédigé à l'époque de la faillite de la Banque Commerciale du Canada et de celle de la Norbanque, on y attache une grande importance à la solvabilité et à la protection du consommateur. Le Comité du Sénat sur les banques et le commerce publia, en décembre 1985, un premier rapport en réponse au rapport Wyman. Un second rapport, portant sur le Livre vert, fut rendu public en mai 1986.

En février 1985, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario publiait un rapport en réaction aux développements survenus depuis quelques années sur les marchés de valeurs mobilières. En décembre de la même année, le gouvernement de l'Ontario rendait public le rapport final du groupe de travail qu'il avait formé pour étudier la question de la réglementation des institutions financières. Connue sous le nom de rapport Dupré, cette étude avait été entreprise notamment en raison de la faillite de trois sociétés de fiducie dans cette province en 1983, car ces revers avaient mis en lumière la nécessité de réviser la législation dans ce domaine.

Au moment d'écrire ces lignes, il reste à paraître le rapport de la Commission d'enquête sur certaines opérations bancaires, présidée par le juge Estey. Le rapport de la commission traitera des circonstances ayant entouré la faillite de la Banque Commerciale du Canada et celle de la Norbanque.

L'éventail des modèles de réglementation

À diverses époques, divers modèles globaux de réglementation du système financier ont été adoptés ou proposés. Ces modèles se différencient en fonction de quatre caractéristiques : le type de réglementation (réglementation par institution ou par fonction; organismes de réglementation distincts pour chaque catégorie d'institutions ou super-organisme unique); le principe adopté en matière de propriété des institutions financières (propriété distincte ou propriété croisée); l'étendue de la participation des institutions à diverses fonctions; et le rapport qui existe entre les capitaux propres que l'institution doit maintenir et les fonctions qu'elle est autorisée à exercer.

À l'origine, le *système des piliers* était basé sur la division de la réglementation et de la propriété des institutions financières en quelques grandes catégories. Il s'agissait essentiellement d'une formule de réglementation axée sur l'institution. Parce que les activités de la plupart des institutions, autour des années 50, se limitaient à une fonction principale, la réglementation selon l'institution correspondait, en réalité, à une réglementation selon la fonction. Cette coïncidence était cependant plus fortuite qu'intentionnelle, comme en témoigne l'octroi subséquent de nouveaux pouvoirs à diverses catégories d'institutions, pouvoirs qui leur permettaient dans bien des cas d'exercer des activités étrangères à leur fonction initiale. Ainsi, l'entrée des sociétés de fiducie sur le marché des dépôts à court

Modèles d'organisation du système financier au Canada

	Système des piliers à l'origine	Système des piliers à l'heure actuelle	Extension limitée des pouvoirs avec ou sans filiales	Consolidation du cadre de réglementation	Pouvoirs illimités	Institutions à fonctions multiples	Institutions n'ayant qu'une seule fonction
Principe de réglementation	Une seule autorité réglementaire pour chaque catégorie d'institutions : réglementation axée sur l'institution	Une seule autorité réglementaire pour chaque catégorie d'institutions : réglementation axée sur l'institution	Une seule autorité réglementaire pour chaque catégorie d'institutions : réglementation axée sur l'institution	Un superorganisme de réglementation : réglementation axée sur l'institution	Une seule autorité réglementaire pour chaque catégorie d'institutions : réglementation axée sur l'institution	Une autorité distincte pour chaque fonction : réglementation axée sur la fonction	Une autorité distincte pour chaque fonction : réglementation axée sur la fonction
Structure de propriété	Propriété distincte des institutions	Propriété distincte des institutions	Propriété distincte des institutions; propriété croisée permise par l'entremise de filiales ou de sociétés de portefeuille	Propriété distincte des institutions; propriété croisée permise par l'entremise de filiales ou de sociétés de portefeuille	Propriété unique de toutes les fonctions	Propriété unique de toutes les fonctions	Propriété croisée par l'entremise de sociétés de portefeuille
Participation de l'institution à différentes fonctions	Limitée à la fonction principale	En général, limitée à la principale fonction assumée à l'origine	Accès à d'autres fonctions dans la mesure où la loi le permet	En général, limitée à la principale fonction assumée à l'origine	Illimitée	Illimitée	Limitée à une fonction
Capitalisation	Capitalisation distincte pour chaque institution; une seule base de capital à l'appui d'une fonction principale	Capitalisation distincte pour chaque institution; une seule base de capital pouvant servir à appuyer plusieurs fonctions; possibilité de cumul pyramidal	Capitalisation distincte pour chaque institution; une seule base de capital pouvant servir à appuyer plusieurs fonctions; dispositions permettant de contrôler la possibilité de cumul pyramidal	Capitalisation distincte pour chaque institution; une seule base de capital pouvant servir à appuyer plusieurs fonctions; dispositions permettant de contrôler la possibilité de cumul pyramidal	Une seule base de capital	Base de capital distincte pour chaque fonction, par opération comptable	Capitalisation distincte pour chaque institution; pas de cumul pyramidal
Modèles	Système en vigueur au Canada durant les années 50 et 60	Situation actuelle	Rapport du comité du Sénat	À des degrés divers, le Livre vert et le rapport Blenkarn	Les modèles ouest-allemands et français	Le rapport de 1976 du Conseil économique	Le rapport de 1986 du Conseil économique

terme à la fin des années 60 permit à ces institutions de participer davantage aux activités bancaires.

Une autre solution fréquemment mise de l'avant consiste à accorder une *extension limitée des pouvoirs* à diverses catégories d'institutions, avec ou sans le maintien d'une structure de réglementation distincte. Le rapport Dupré, par exemple, favorise l'accroissement des pouvoirs des différents groupes d'institutions en matière de placements, mais il propose que la

diversification des activités d'un pilier à l'autre se fasse uniquement par l'entremise d'une société financière de portefeuille. Le rapport Blenkarn et le rapport du comité sénatorial recommandent l'extension des pouvoirs des institutions financières en matière de placements, sans toutefois imposer de restrictions sur les moyens de la réaliser (accroissement des pouvoirs internes des institutions, ou recours à des filiales ou à des sociétés de portefeuille en amont ou en aval). Le rapport Blenkarn voudrait cependant que soit modifiée la structure de réglementation, alors que le comité du Sénat conserverait la structure existante, où l'on retrouve un organisme de réglementation pour chaque type d'institution. La conception du cadre de réglementation proposé dans le rapport du comité sénatorial se rapproche d'ailleurs du système actuel des piliers, dans la mesure où le comité préconise la propriété distincte ainsi qu'une instance de réglementation distincte pour chaque grande catégorie d'institutions. Il autoriserait cependant une certaine forme de participation croisée par le biais de filiales ou de sociétés de portefeuille.

Un des problèmes que pose la formule de l'extension des pouvoirs est qu'elle ne tient compte que des besoins et souhaits actuels des institutions financières. Ainsi, pour les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance-vie, le relèvement, à 20 % de l'actif total, du plafond imposé en matière de crédit commercial (tel que suggéré par le comité sénatorial) pourrait être satisfaisant dans l'immédiat mais se révéler contraignant dans quelques années. Ce modèle ne règle pas non plus les problèmes de chevauchement et d'incohérence dans le partage des responsabilités, ni celui du manque d'harmonisation des critères appliqués par les diverses instances de réglementation. Du reste, l'élargissement des pouvoirs des institutions et de l'éventail des activités permises se fera vraisemblablement à des rythmes différents suivant les régimes législatifs auxquels elles sont soumises. De plus, les instances de réglementation peuvent avoir des conceptions différentes de ce qui est prudent pour une institution donnée, ce qui pourrait aboutir à de plus grandes divergences entre les institutions. Dans ces conditions, il pourrait s'avérer plus difficile d'en venir à des règles du jeu équitables pour toutes, et la balkanisation de la réglementation financière pourrait s'accentuer. Les perspectives de diversification sembleraient assez limitées, et les normes visant à garantir la solvabilité et à prévenir les abus varieraient, comme c'est le cas à l'heure actuelle, d'une instance de réglementation à l'autre. Qui plus est, ces dernières pourraient ne pas avoir toute la compétence nécessaire pour surveiller des activités qui sortent du domaine dont elles avaient à l'origine la responsabilité. À cet égard, le comité du Sénat a noté dans son rapport que les organismes qui ont autorité sur les sociétés de fiducie ne devraient pas avoir trop de difficulté à exercer leur surveillance sur les activités reliées aux prêts commerciaux et aux dépôts, puisqu'elles sont présentes sur ce marché depuis plusieurs années. Mais il souligne que l'Inspecteur général des banques n'a aucune expérience en matière de fiducie, ce qui devrait militer contre l'octroi de pouvoirs fiduciaires aux banques. En permettant aux institutions financières de diversifier leurs pouvoirs en fonction des compétences reconnues des organismes qui régissent leurs activités, on s'éloignerait encore davantage d'une situation où toutes les institutions seraient traitées de manière équitable. Enfin, cette formule pose le problème supplémentaire que la même base de capitalisation servirait de point d'appui à des activités et des fonctions différentes.

À l'opposé, la poursuite de la diversification au moyen de filiales créées pour exercer des fonctions différentes – une des solutions mises de l'avant dans le rapport Blenkarn et dans celui du comité du Sénat – favoriserait une capitalisation et un cadre de réglementation distincts. Cependant, elle ne permettrait pas d'isoler la société mère des difficultés que pourraient connaître ses filiales, ce qui pourrait soulever un problème au niveau de la confiance envers la stabilité des institutions financières. La diversification par l'intermédiaire d'un groupe financier – une solution qui a été envisagée dans la plupart des rapports – offrirait une meilleure protection à cet égard. Toutefois, l'interdiction totale des transactions avec lien de dépendance, préconisée dans le Livre vert, aurait pour effet d'annuler à peu près tous les avantages que l'on pourrait attendre de la diversification.

Pour éviter les problèmes d'harmonisation que soulève la formule de la réglementation par institution, on a proposé une *consolidation de diverses instances de réglementation*. Dans les propositions du Livre vert, divers organismes de réglementation fédéraux seraient regroupés et certaines sociétés financières de portefeuille seraient placées sous l'autorité de la législation fédérale. Le rapport Blenkarn recommande la création d'un super-organisme de réglementation, au sein duquel seraient regroupés les instances fédérales et provinciales ainsi que des représentants du secteur financier. Cet organisme assumerait aussi la gestion de l'assurance-dépôts et d'autres fonds d'indemnisation. Bien que le problème de l'harmonisation serait ainsi résolu, les perspectives quant à la diversification et au traitement équitable des institutions demeureraient incertaines, puisque le maintien d'un régime de réglementation axé sur l'institution permettrait d'accorder des pouvoirs différents et d'imposer des obligations différentes aux diverses catégories d'institutions financières.

Une autre solution consisterait à éliminer toute entrave à la diversification, permettant ainsi la création d'institutions financières ayant des *pouvoirs illimités*; ce modèle correspond à la situation qui prévaut en France et en Allemagne fédérale. À plus long terme, cette stratégie pourrait mener à une concentration accrue ainsi qu'à une concurrence et à une accessibilité réduites, car les institutions rivaliseraient pour servir l'ensemble des besoins d'un client plutôt que pour une portion particulière de ceux-ci. (En Allemagne fédérale, par exemple, la présence d'institutions bancaires ayant des pouvoirs « illimités » est en partie responsable du développement plus lent du marché des capitaux.) De plus, l'instance de qui relèverait une institution financière aurait la responsabilité d'en réglementer toutes les activités. Il en résulterait probablement une réglementation inégale de la même fonction pour des catégories d'institutions assujetties à des lois différentes, notamment en raison du fait que les diverses instances auraient des vues différentes quant à la façon d'appliquer les règlements. Une fonction pourrait être mal supervisée dans certaines institutions à cause du manque d'expérience des responsables dans ce domaine. Il serait plus difficile d'exercer un contrôle en matière de conflits d'intérêts, car il serait plus facile de camoufler les abus au sein d'une institution ayant un plus vaste champ d'activité. Par ailleurs, cette formule n'est pas particulièrement propice à l'instauration de règles du jeu équitables ou de mesures destinées à protéger la solvabilité des institutions financières.

Henry Kaufman, un analyste bien connu de Wall Street, reconnaissait ces difficultés dans un article paru dans *The New York Times* en 1985 :

> À la limite, certaines institutions joueraient à la fois les rôles de prêteur, d'investisseur et de souscripteur. Il est très difficile de gérer avec succès l'exercice simultané de toutes ces fonctions. Il y aura forcément des compromis à faire au sein d'une institution, qui seront inéquitables pour le détenteur d'une créance ou pour l'investisseur [. . .] Le système financier ressemblerait davantage à un zoo où les grilles auraient été retirées, avec toutes les conséquences fâcheuses que cela pourrait avoir. Sur la scène financière comme dans la vie de tous les jours, personne ne peut exceller dans tous les rôles. La responsabilité de chacun est différente, et il en est de même de la confiance et des engagements qui sont à la base de toute relation de crédit.

Une autre difficulté est que les mêmes capitaux serviraient à appuyer différentes fonctions, augmentant ainsi le risque d'insolvabilité.

Une troisième solution consisterait à appliquer le principe de la réglementation selon la fonction dans le contexte d'institutions bien diversifiées qui assureraient plusieurs fonctions différentes – autrement dit, d'« institutions multifonctionnelles ». Jusqu'à un certain point, ce modèle est semblable à celui que préconisait le Conseil dans son rapport de 1976 sur les institutions de dépôts. Comme chacune des fonctions serait réglementée par un organisme spécialisé et distinct, ce modèle favoriserait un ensemble de règles du jeu équitables. Bien qu'il serait possible d'établir, par convention comptable, une base de capitalisation distincte pour chaque fonction, nous sommes arrivés à la conclusion que cette formule ne serait pas entièrement satisfaisante du point de vue de la solvabilité et de la confiance du public. Si l'une des constituantes d'un conglomérat financier en venait à éprouver des difficultés, les clients pourraient avoir un recours juridique contre les autres institutions du groupe. Et même dans l'éventualité où les possibilités de recours seraient restreintes, il pourrait subsister un problème de confiance si l'une des constituantes connaissait des difficultés. Il serait également plus difficile pour les autorités de vérifier les écritures comptables au sein d'un vaste conglomérat, notamment en ce qui a trait aux mouvements internes de fonds. En outre, la surveillance d'une institution diversifiée pourrait devenir un véritable cauchemar en raison des multiples requêtes provenant de diverses autorités, du chevauchement des responsabilités et de l'absence de responsabilité clairement établie envers la solvabilité de l'institution.

Le projet de loi C-75 adopté au Québec, qui a ouvert divers domaines d'activité aux compagnies d'assurance, reconnaissait les difficultés inhérentes à la réglementation de diverses fonctions dans le cadre d'un régime unique. Lors de son témoignage aux audiences du Comité de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les questions économiques, Jacques Parizeau, ex-ministre des Finances du Québec et auteur du projet de loi, fit remarquer qu'« il y a dans le projet de loi C-75 une disposition que peu de gens ont remarquée (l'article 33.3). Elle établit que, si une société d'assurance diversifie ses activités, lorsque les transactions qui ne sont pas de l'assurance représentent plus de 2 % du revenu total de cette compagnie d'assurance, le ministre peut exiger qu'une filiale soit établie. Autrement dit, notre objectif ici est d'assurer qu'aux fins de l'inspection, nous ne permettions pas la diversification sans l'établissement de filiales ». Une autre difficulté qui fut mise en relief lors des audiences du comité – et qui est la raison pour laquelle les fonctions principales sont réparties entre des institutions distinctes – tient à l'existence de pratiques comptables différentes qui rendent presque impossible la consolidation des états financiers.

Bref, alors que le modèle de « l'extension des pouvoirs, avec ou sans consolidation de la structure de

réglementation », celui des « institutions aux pouvoirs illimités » et celui des « institutions multifonctionnelles » permettraient, à des degrés divers, d'améliorer les perspectives en ce qui a trait à l'équité des règles du jeu, à la confiance du public dans les institutions financières et à l'accessibilité des services, ils comporteraient aussi des carences, dont certaines seraient plus sérieuses que d'autres.

Après avoir considéré soigneusement ces diverses options, nous en sommes venus à la conclusion qu'une révision en profondeur du système de réglementation s'imposait, mais dans un cadre organisationnel différent de ceux que nous avons esquissés dans les pages qui précèdent. Nous estimons que les faiblesses du système actuel sont si sérieuses qu'il est impératif de procéder à une réforme fondamentale.

Un nouveau cadre pour les années 90 : une fonction par institution

Pour faire en sorte que les institutions financières canadiennes maintiennent leur calibre international et servent bien tous les Canadiens – entreprises ou particuliers, disposant de moyens financiers importants ou modestes, et indépendamment de l'endroit où ils se trouvent –, il importe de rechercher les éléments d'une réforme qui permettront de réaliser le meilleur équilibre possible entre les objectifs de la réglementation : accroître la souplesse concurrentielle du système, renforcer la solvabilité des institutions et la confiance du public, protéger les consommateurs et élargir l'accès aux services financiers. Il importe aussi de minimiser les coûts de la réglementation, autant les coûts de nature administrative que ceux qui résultent de l'ingérence de l'État dans la conduite des affaires des institutions financières. Il faudra également adopter une perspective tournée vers l'avenir et privilégier le critère de la flexibilité, afin d'éviter que la transformation rapide du système financier ne rende désuète l'infrastructure réglementaire dans quelques années. Dans le passé, les dirigeants et directeurs des institutions financières et les responsables de la réglementation au sein des gouvernements se sont partagés la responsabilité de surveiller la conduite des affaires financières. Nous sommes d'avis que le nouveau cadre devrait conserver cette dualité dans les modalités de contrôle des institutions financières. Cela implique que des améliorations doivent être apportées à la fois aux règlements directement imposés par l'État et aux mécanismes de régie interne des institutions financières.

En accord avec ces principes et considérant l'importance d'avoir des règles du jeu équitables pour tous les participants, nous réaffirmons au départ la position que nous avons prise il y a 10 ans dans notre rapport sur les institutions de dépôts :

1 Nous recommandons que les gouvernements adoptent le principe de la réglementation par fonction dans la réforme du système financier canadien.

Mais nous préconisons une forme particulière de réglementation par fonction (qui se distingue de la position énoncée dans le rapport de 1976), qui devrait contribuer sensiblement à assurer un équilibre entre la promotion de la concurrence au sein du système et la protection de la solvabilité des institutions :

2 Nous recommandons que la sphère d'activité de chacune des institutions financières soit limitée à une seule fonction principale, relevant d'une seule instance de réglementation, par exemple, les services bancaires, la souscription et le courtage des valeurs mobilières, l'assurance-vie ou l'assurance générale.

En vertu de ce modèle unifonctionnel, chaque institution assumerait une seule fonction principale et serait placée sous l'autorité d'un organisme de réglementation distinct pour cette fonction. Celui-ci aurait pour tâche d'encadrer les divers aspects de la fonction considérée et verrait à surveiller la solvabilité de l'institution. Dans une large mesure, la définition des « fonctions » se fonde sur la composition du passif des institutions financières. (On trouvera une définition plus précise dans le glossaire.) Les fonctions seraient spécifiées dans les diverses législations dont elles relèveraient. Les activités d'une institution seraient limitées au domaine directement associé à sa fonction principale, ce qui signifie que quelques institutions auraient à transférer certaines de leurs activités à des institutions liées. La diversification vers d'autres fonctions s'effectuerait par le biais de la propriété croisée, comme nous le proposons plus loin à la recommandation 5. Bien que l'internationalisation récente des marchés financiers et les progrès de la technologie aient favorisé un prudent mélange de divers éléments d'actif et de passif, chacune des grandes fonctions fait encore appel à des techniques différentes et s'exerce sur des marchés différents. Ainsi, le secteur de l'assurance doit gérer, par des méthodes distinctes, un passif qui présente des risques différents de ceux que l'on retrouve dans d'autres secteurs financiers. Une distinction pourrait être faite entre l'assurance-vie et l'assurance générale, puisque ces deux secteurs doivent composer avec des catégories différentes de risques. La souscription et le courtage des valeurs mobilières ont recours à des techniques spécialisées et se déroulent sur des marchés distincts, tout comme la prestation de services de dépôts et le maintien d'un système de paiements. Les services bancaires, le courtage et la souscription des titres, ainsi que l'assurance-vie et l'assurance générale constituent sans aucun doute des fonctions majeures, dont chacune requiert une instance

de réglementation distincte. Les services de succession, de fiducie et d'agence (SFA) pourraient être considérés comme une « activité » au sens de la recommandation 4 qui suit, ou encore comme une fonction distincte. Dans le premier cas, les autorités auraient à déterminer si cette activité pourrait être « prudemment » combinée à la fonction bancaire, à celle du courtage des valeurs mobilières ou à une autre fonction. En raison des possibilités de sérieux conflits d'intérêts auxquels ce mariage donnerait lieu, il est permis de croire que les services de SFA formeraient une fonction distincte. La liste qui précède n'est évidemment pas exhaustive, et d'autres activités pourraient être élevées au rang de « fonctions ».

Le modèle unifonctionnel exige que les diverses fonctions soient bien définies. Il en est déjà ainsi pour l'assurance-vie et l'assurance générale, de même que pour le courtage et la souscription des valeurs mobilières, qui sont déjà soumis à des instances de réglementation distinctes. Mais une des particularités de la réglementation canadienne a été l'impossibilité, jusqu'ici, de définir ce qu'est la fonction bancaire.

3 Nous recommandons que toute institution engagée dans la prestation de moyens de paiement soit considérée comme une banque et relève de la Loi sur les banques, étant entendu que cette législation devra être modifiée pour reconnaître le caractère particulier des caisses d'épargne et de crédit et des caisses populaires.

Cette définition de la fonction bancaire fait place aux transformations futures des moyens de paiement et elle est suffisamment souple pour demeurer valable pendant de nombreuses années. En effet, elle repose sur la notion générale de moyen de paiement, c'est-à-dire tout instrument accepté à titre de paiement pour l'acquisition de biens et de services ou pour l'acquittement de créances. Les institutions qui acceptent des dépôts – le principal moyen de paiement de nos jours – seraient considérées comme des banques. Dans l'avenir, si le processus de conversion de prêts en valeurs négociables se poursuit et si les unités de fonds constituées de prêts ainsi regroupés deviennent un moyen de paiement, les institutions qui émettent ces unités devront relever de la Loi sur les banques. Il faudra distinguer la prestation des moyens de paiement et l'octroi de crédit pour faciliter l'acquisition de biens et services. Les cartes de crédit appartiennent à cette deuxième catégorie. Les terminaux au point de vente servent à transférer des dépôts et les dispositions régissant ces transferts devraient être établies par l'Association canadienne des paiements et ses membres, comme celle-ci l'a récemment indiqué dans un communiqué.

L'effet de cette recommandation serait d'assujettir à la Loi sur les banques – d'une manière ou d'une autre – toutes les institutions de dépôts, y compris les coopératives financières et les compagnies de prêt et de fiducie. Les courtiers en valeurs mobilières auraient ainsi à reconsidérer la nature de leurs dépôts transférables par chèque; de même, les compagnies d'assurance pourraient être forcées de revoir la structure de leurs contrats de rentes différées à court terme. Cette position s'écarte de celles que renferment le Livre vert et les rapports des comités de la Chambre des communes et du Sénat, qui permettraient à des institutions autres que les banques d'exercer la fonction bancaire. Que des institutions qui ne relèvent pas présentement de la Loi sur les banques en soient venues à participer à la prestation de moyens de paiement, cela est dû à des décisions prises dans le passé, tant au niveau fédéral que provincial, et constitue une déviation par rapport au projet initial d'accord constitutionnel. Plusieurs jugements rendus par la Cour suprême au fil des années ont confirmé que la fonction bancaire relève de la compétence du gouvernement fédéral et ont interprété cette fonction comme étant essentiellement la prestation de moyens de paiement. Cependant, comme il ressort des points exposés plus loin, une telle formule ne mène pas forcément à une plus grande centralisation de l'appareil réglementaire.

Il faudrait accorder une attention spéciale aux coopératives financières. On pourrait, par exemple, envisager de créer une catégorie distincte dans la Loi sur les banques pour les « banques coopératives ». Cette catégorie d'institutions existe ailleurs – en Allemagne fédérale, notamment. Les arrangements pourraient se faire de telle maniere que les centrales relèveraient de l'organisme chargé de réglementer les banques alors que les caisses locales conserveraient leur autonomie. La gestion des réserves ainsi que la surveillance des ratios d'endettement se feraient au niveau des centrales provinciales, bien que les réserves seraient calculées en fonction des dépôts dans l'ensemble des caisses locales. À l'heure actuelle, la participation des coopératives financières à l'Association canadienne des paiements se fait principalement par l'entremise des centrales.

La prochaine étape consiste à préciser quelles activités seraient permises dans le cadre de chaque fonction.

4 Nous recommandons que l'éventail des activités permises aux institutions financières et l'étendue de leurs pouvoirs en matière de placements soient déterminés selon ce qui est jugé prudent pour chaque fonction.

C'est là une question qui touche à l'appariement des éléments de l'actif et du passif ainsi qu'aux méthodes de fonctionnement propres à chaque fonction. Par exemple, le crédit commercial pourrait ne pas convenir aux maisons de courtage en valeurs mobilières, étant donné qu'il fait appel à des techniques différentes et pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts. Avec les

progrès de la technologie et les innovations financières, la notion de ce qui constitue une activité prudente pour l'une ou l'autre des fonctions est susceptible d'évoluer avec le temps. La responsabilité de déterminer ce qui est ou n'est pas prudent pour une institution financière n'exerçant qu'une seule fonction doit reposer entre les mains des gestionnaires de l'institution et des personnes qui ont autorité sur la fonction exercée par celle-ci. Afin de bien assumer ce rôle décisionnel, les responsables de la réglementation devraient veiller à demeurer bien au fait des changements qui surviennent sans cesse dans les milieux financiers et faire preuve de suffisamment de souplesse pour s'adapter aux situations nouvelles. En outre, il importe de maintenir une distinction claire entre fonction et activité. En particulier, la détermination de ce qui constitue une « activité prudente » ne doit pas devenir l'occasion de combiner différentes fonctions à l'intérieur d'une même institution.

Dans un environnement où chaque institution n'aurait qu'une seule fonction, la diversification vers d'autres fonctions se ferait par le biais de la propriété ou de la participation croisée des institutions financières.

5 Nous recommandons que la diversification vers toute autre fonction ne puisse se faire que par le biais d'un groupe financier qui regrouperait des entités distinctes exerçant différentes fonctions principales. Les institutions qui font partie d'un groupe financier devraient être autorisées, à l'intérieur de paramètres déterminés par l'instance de réglementation compétente, à s'échanger des éléments d'actif et à se prêter des fonds sans avoir à obtenir au préalable l'approbation de l'organisme de réglementation, sauf dans le cas où l'on peut déterminer que l'une des institutions membres éprouve des difficultés financières. Les institutions dont les activités s'inscrivent dans le cadre d'une grande fonction ne devraient pas se voir obligées de joindre les rangs d'un groupe financier.

La diversification complète serait ainsi permise puisque n'importe quelle institution pourrait faire partie d'un groupe financier. La libre circulation des fonds entre les membres d'un même groupe serait un élément déterminant du processus de diversification et permettrait aux institutions d'exploiter les possibilités qui en découleraient. Par ailleurs, le modèle unifonctionnel viserait à maintenir une séparation nette entre les principales fonctions de manière à simplifier les modalités de surveillance et à minimiser les possibilités d'abus. En raison de cette séparation, il deviendrait plus facile pour les instances de réglementation de retracer et de suivre les mouvements de fonds entre institutions. Mais pour éviter des abus possibles, ces transferts devraient être assujettis à certaines limites. Alors que la solution la plus simple consisterait à fixer une limite – par exemple, 10 % de l'avoir des actionnaires – au montant total des fonds qu'une institution peut investir ou prêter à d'autres institutions membres du groupe auquel elle appartient, il faut reconnaître que diverses façons de transférer des fonds peuvent avoir une incidence différente. Ainsi, la vente d'éléments d'actif entre deux institutions qui sont membres d'un même groupe financier ne devrait pas être considérée comme un prêt. Cette dernière transaction donnerait lieu à la création d'une exigibilité au sein du groupe, dont la valeur réelle sur le marché pourrait être plus difficile à établir que s'il s'agissait d'un élément d'actif externe. Des limites différentes pourraient s'appliquer, selon la méthode employée pour redistribuer des fonds au sein d'un groupe financier. Dans tous les cas, il devrait être interdit à une institution de donner des garanties à une autre institution appartenant au même groupe financier. Il s'agit là d'éléments d'actif hors bilan qui, le plus souvent, ne peuvent que difficilement faire l'objet d'un contrôle adéquat de la part de l'organisme de surveillance. De plus, la valeur de l'élément de passif associée à de telles garanties est difficile à établir.

Une institution membre d'un groupe financier ne devrait pas pouvoir investir dans le capital-actions des autres institutions du groupe. Les injections de capital ne devraient provenir que de la société de portefeuille (l'actionnaire majoritaire) ou des actionnaires minoritaires. Cela contribuerait à renforcer le cadre unifonctionnel préconisé ici et permettrait d'éviter le cumul pyramidal des capitaux propres.

Les fonds pourraient ainsi être réaffectés au sein d'un groupe financier par le biais de transactions internes de crédit et de vente – assujetties à certaines limites – de même que par les mouvements de dividendes et de capitaux d'investissement entre la société de portefeuille et ses filiales. Alors qu'une des qualités d'un groupe financier est de pouvoir venir à la rescousse d'une institution membre en difficulté, il faut s'assurer qu'une telle intervention ne mette pas en danger la solvabilité des autres institutions du groupe ou que des fonds ne soient pas indûment retirés de l'institution en difficulté. Il faudrait exiger que les mouvements de fonds à l'intérieur d'un groupe financier soient automatiquement soumis à une approbation préalable, lorsque l'instance de réglementation compétente aura pu établir, à partir d'une analyse de solvabilité objective, qu'une institution membre éprouve des difficultés financières sérieuses; dans un tel cas, l'institution serait placée sur une liste de surveillance spéciale et les autres instances de réglementation en seraient informées. Ceci présuppose évidemment un renforcement des mécanismes de surveillance des institutions et la mise en place d'un système de préalerte efficace. Il faudrait également que les autorités soient informées au plus tôt des difficultés financières qui pourraient compromettre la solvabilité d'une institution, de manière à pouvoir rendre rapidement

une décision en regard d'une demande d'autorisation de transfert de fonds. Nous sommes conscients du fait que cette disposition nécessiterait une collaboration étroite entre les responsables de la réglementation, les vérificateurs et la haute direction des institutions. Par ailleurs, étant donné que l'imposition d'une procédure d'approbation préalable pourrait être perçue comme ajoutant au fardeau réglementaire, une autre solution consisterait à exiger une divulgation complète des transactions avec lien de dépendance. En particulier, la nécessité d'obtenir une approbation préalable pourrait être considérée comme une intrusion des responsables de la réglementation dans les décisions des dirigeants des institutions. Par ailleurs, pour que les règles de divulgation soient efficaces, l'instance de réglementation devrait avoir le pouvoir de rappeler les transactions jugées préjudiciables. Toutefois, même si les autorités disposaient d'un tel pouvoir, le fait d'y recourir risquerait d'avoir des conséquences fâcheuses pour l'institution concernée. Par conséquent, il pourrait arriver que, si l'on substituait l'imposition de règles de divulgation à la procédure d'approbation préalable, cette solution ne soit pas adéquate pour tous les types d'institutions. Il serait préférable que la société de portefeuille demeure inactive en pareilles circonstances et que le groupe financier ne soit pas soumis à une réglementation spéciale. Le groupe financier devrait néanmoins faire l'objet d'une surveillance en regard de sa solvabilité globale.

6 Nous recommandons que les responsables de la réglementation prennent les mesures nécessaires pour exercer une surveillance en regard de la situation financière des groupes financiers.

À cette fin, il faudrait que la société de portefeuille soit tenue de présenter des états financiers globaux aux responsables de la réglementation de chacun des membres du groupe. La publication, sur une base trimestrielle, d'états financiers vérifiés serait préférable, mais une telle exigence pourrait s'avérer fort coûteuse. Selon cette approche, les groupes financiers devraient soumettre des états financiers à chaque trimestre, mais ils ne seraient vérifiés qu'une fois l'an. Nous sommes aussi conscients du fait que les méthodes comptables varient d'une catégorie d'institutions à l'autre, rendant parfois impossible la confection d'états financiers consolidés. Jusqu'à ce que l'on ait harmonisé les pratiques comptables, les groupes financiers seraient tenus de soumettre des états financiers qui traduisent le mieux possible leur situation globale.

Alors qu'une structure unifonctionnelle prévaudrait au niveau de la « production » des services financiers, les points de vente au détail devraient être en mesure d'offrir un éventail de services provenant de différentes institutions. Ce principe permettrait de faire en sorte qu'une gamme étendue de services soient disponibles dans plusieurs régions du pays qui ne sont desservies que par une seule ou un nombre limité d'institutions financières. Par conséquent,

7 Nous recommandons que toutes les formes de réseaux et d'arrangements (référencement et interdistribution) entre les institutions financières au niveau de la distribution des services financiers soient autorisées. Les pratiques de vente liée devraient toutefois être interdites.

Les avantages des changements proposés

La mise en application des sept recommandations qui précèdent aurait sans aucun doute des répercussions importantes sur l'organisation du système financier canadien, tant au niveau de la production que de la distribution des services. Un système où chaque institution se consacrerait à une seule fonction différerait passablement du système actuel des piliers car la réglementation serait alors axée sur une fonction spécifique. Comme dans le système des piliers, chaque catégorie d'institution relèverait d'une instance de réglementation distincte. Mais le modèle proposé se démarque du système actuel au niveau des règles de propriété : la propriété ou la participation croisée serait permise par le biais de sociétés de portefeuille, un élément nécessaire au maintien d'une structure de réglementation distincte pour chaque catégorie d'institutions. (Il importe de noter que le modèle unifonctionnel s'appliquerait au niveau de la production des services financiers; les points de vente au détail pourraient, par contre, offrir tout service provenant de l'une ou l'autre des diverses catégories d'institutions.)

Le premier avantage de ce modèle d'organisation est sa simplicité. Les responsables de la réglementation n'auraient à se préoccuper que d'une seule fonction. Comme ils ne seraient appelés à surveiller que des activités en regard desquelles ils ont des connaissances spécialisées, ils pourraient effectuer un meilleur travail. De plus, il y aurait une seule instance de réglementation par fonction. À ce niveau, cette approche serait supérieure à la formule de « l'extension des pouvoirs » et à celle d'un « super-organisme de réglementation ». Les établissements exerçant la même fonction seraient assujettis à la même réglementation, c'est-à-dire que les mêmes règles du jeu s'appliqueraient à tous; chaque fonction s'appuierait sur une base de capitaux distincte – un autre avantage par rapport au modèle de l'extension des pouvoirs et à celui des pouvoirs illimités. De plus, en interdisant le cumul pyramidal des capitaux et celui des fonctions d'administrateur, en vertu duquel les mêmes personnes siègent au conseil d'administration de deux ou plusieurs institutions appartenant au même groupe financier, la séparation entre les principales fonctions serait renforcée. (L'interdiction de cumuler les fonctions d'administrateur permettrait de recruter des directeurs à l'extérieur – soit des personnes qui n'auraient aucun lien à titre de cadres ou de

directeurs et qui ne seraient pas associées avec les principaux actionnaires des diverses institutions –, qui pourraient alors siéger sur des comités spéciaux du conseil d'administration, comme l'exigerait l'application des recommandations 14 et 15 présentées plus loin. Cette disposition n'empêcherait toutefois pas une société de portefeuille d'avoir des représentants sur le conseil d'administration de ses filiales.) Dans le modèle unifonctionnel, les préoccupations au sujet de l'accroissement de la concurrence et du maintien de la solvabilité se trouvent abordées simultanément. L'accès au marché financier serait par ailleurs facilité du fait que les succursales pourraient distribuer n'importe quel service.

En second lieu, la nouvelle structure laisserait aux institutions une plus grande souplesse dans la façon de répondre aux divers besoins financiers de la clientèle. Toute institution pourrait diversifier ses activités dans une direction ou une autre par l'entremise d'une société de portefeuille. Les banques seraient autorisées à s'organiser de cette façon, tout comme les coopératives financières, les compagnies d'assurance-vie et d'assurance générale et les courtiers en valeurs mobilières. Cette structure ressemble, à certains égards, à celles qui se dégagent du rapport Dupré et du Livre vert. La diversification perd toutefois son attrait si les fonds ne peuvent être réaffectés au sein d'une organisation pour exploiter les possibilités qui se présentent. Contrairement à ce qui est préconisé dans le Livre vert, notre modèle garantirait la souplesse nécessaire pour déplacer des fonds, à certaines conditions, entre les institutions membres d'un groupe financier, sauf si l'une d'entre elles était aux prises avec des difficultés financières, auquel cas l'approbation de l'organisme de réglementation serait requise. Mais le fait qu'il soit nécessaire d'empêcher certaines transactions lorsqu'une institution est en difficulté ne justifie pas qu'on puisse entraver les opérations d'un groupe financier dont la situation est saine par l'imposition d'une interdiction complète sur toute transaction caractérisée par un lien de dépendance. D'autres mesures sont présentées plus loin pour prévenir les abus susceptibles de se produire par suite d'un conflit d'intérêts ou d'une transaction avec lien de dépendance lorsqu'il y a transfert de fonds entre des institutions affiliées au même groupe financier.

En outre, la solution que nous proposons offrirait beaucoup de souplesse sur le plan des opérations des sociétés de gestion. La diversification ne pourrait se faire qu'au niveau de la production, les divers services financiers étant par la suite distribués par l'entremise de réseaux de vente; par exemple, les vendeurs d'assurance-vie ne pourraient vendre que des polices d'assurance-vie, tandis que les fonds mutuels pourraient être distribués par des conseillers en planification financière. Par ailleurs, la distribution au niveau du détail pourrait se faire dans des « supermarchés » financiers où l'on retrouverait sous le même toit tous les services dont on peut avoir besoin.

Ce mode de distribution au détail ne serait pas forcément rattaché à la structure de la société de portefeuille, puisque toute institution pourrait négocier des accords de réseaux avec d'autres institutions. Les institutions qui voudraient demeurer spécialisées pourraient le faire, l'obligation d'opérer dans le cadre d'une société de portefeuille ne s'appliquant qu'aux institutions qui désireraient exercer plus d'une fonction.

Notre modèle tient également compte des caractéristiques particulières de certaines catégories d'institutions financières et il permet de les intégrer à un cadre global sans sacrifier leur identité propre. En particulier, il reconnaît le rôle clé joué par les institutions coopératives au niveau de l'accès aux services financiers d'un bout à l'autre du pays.

La structure d'encadrement que nous préconisons est également tournée vers l'avenir en ce qu'elle ne cherche pas à fixer en permanence l'organisation actuelle du secteur financier. La définition des grandes fonctions pourrait changer avec le temps, si cela s'avérait nécessaire. Nous avons déjà souligné que la notion d'« activité prudente » était en constante évolution, et c'est là une réalité que devraient s'efforcer de reconnaître les instances de réglementation. La définition que nous proposons de la fonction bancaire est liée à la nature des moyens de paiement plutôt qu'à l'acceptation des dépôts ou à la combinaison de celle-ci et des services de crédit.

Ce sont là, à notre avis, des avantages de taille qui excèdent les coûts qu'entraînerait la transformation du cadre de réglementation actuel ainsi que de l'organisation et des pratiques des institutions financières.

Les coûts

La mise en œuvre de ces propositions nécessiterait certains changements au niveau de la structure de réglementation actuelle, notamment en ce qui a trait au partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces. Dans le passé, la participation des deux paliers de gouvernement a permis de réaliser un certain équilibre entre les questions d'intérêt national et les préoccupations régionales. Le problème que pose le cadre de réglementation actuel n'est pas tellement lié au fait que les deux paliers de gouvernement ont autorité sur le secteur financier mais plutôt à l'absence d'une ligne de démarcation nette entre leurs responsabilités respectives et au manque d'harmonisation entre les diverses instances en cause. Nous croyons fermement que le maintien d'un système de paiements et la sécurité des dépôts sont des questions qui touchent

à l'intérêt national et que la réglementation de l'activité d'acceptation des dépôts devrait relever de la compétence fédérale. Ceci s'appliquerait tout aussi bien aux activités de dépôts des sociétés de fiducie, des coopératives financières et des compagnies de prêt hypothécaire.

Il n'est pas aussi facile de dire quel doit être le palier qui aura compétence dans le domaine de l'assurance-vie ou de l'assurance générale, ou dans celui du courtage des valeurs mobilières, pour ne mentionner que ceux-là. Le fait que les marchés financiers soient d'envergure nationale (ou même internationale) ne signifie pas forcément qu'on doive en centraliser la surveillance au palier fédéral. Il s'ensuit simplement que les gouvernements doivent collaborer et qu'il doit y avoir une certaine uniformité entre les provinces. Par ailleurs, en plaçant sous l'autorité fédérale la surveillance de la prestation des moyens de paiement, il y a lieu de reconnaître les intérêts spéciaux des provinces dans certains domaines. En particulier, ce sont les gouvernements provinciaux qui, traditionnellement, ont réglementé les coopératives financières. Il importe donc de trouver un compromis satisfaisant entre, d'une part, la nécessité de réglementer l'acceptation des dépôts à l'échelle nationale pour l'assujettir à des normes strictes et uniformes et, d'autre part, le caractère plus local des coopératives financières. La formule que nous proposons reconnaîtrait la nature particulière des coopératives financières dans le cadre de la Loi sur les banques et assujettirait à cette loi uniquement les organisations centrales.

Le maintien d'un système de paiements a été reconnu comme étant d'intérêt national tant par le gouvernement fédéral que par les provinces. La création de l'Association canadienne des paiements sous l'autorité fédérale, en 1980, constitue une reconnaissance implicite de la compétence du gouvernement central en la matière. Cet organisme regroupe non seulement des banques, mais aussi des sociétés de fiducie et des coopératives financières, dont plusieurs sont aussi réglementées au niveau provincial.

Alors qu'il existe des raisons juridiques à l'appui de l'autorité du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'ensemble des activités bancaires, nous sommes conscients que les problèmes qui se posent sont avant tout de nature politique. S'il doit survenir, le réalignement des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de surveillance des institutions financières devra se réaliser par voie de consultation et d'accord mutuel. Il doit être le fruit de négociations dont toutes les parties impliquées pourraient espérer sortir gagnantes. Notre modèle exige par conséquent une plus grande collaboration. Au contraire des propositions qui visent à placer les sociétés de portefeuille sous l'autorité du gouvernement fédéral ou à établir un super-organisme de réglementation, nos recommandations n'entraînent pas de centralisation significative de l'appareil de réglementation. Ainsi, les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires locales demeureraient sous la responsabilité des provinces (certaines centrales se conforment déjà à plusieurs règlements fédéraux), alors que les sociétés de fiducie constituées en vertu de la loi fédérale réunissent déjà environ les deux tiers de l'actif global de toutes les sociétés de fiducie opérant au Canada.

Le gouvernement fédéral pourrait choisir de déléguer à une province la responsabilité de surveiller les activités des institutions bancaires opérant sur son territoire. Par exemple, le gouvernement de l'Alberta pourrait avoir autorité, en vertu d'un tel arrangement, sur les « Province of Alberta Treasury Branches », sorte d'institution de dépôts publique. Cette formule – la délégation des pouvoirs du gouvernement fédéral à une province pour ce qui est d'appliquer et de faire respecter la loi dans les limites de cette province – n'est pas très différente de ce qui se fait déjà dans d'autres domaines, celui des transports, par exemple.

La réorganisation qui s'impose au sein même des institutions financières apparaît beaucoup moins colossale. À toutes fins utiles, les grandes fonctions sont déjà assumées par des entités distinctes. Certaines des activités ou des services offerts, tels que les dépôts transférables par chèques des courtiers en valeurs mobilières et les rentes différées à court terme des assureurs-vie, pourraient devoir être modifiés. La perte de ces activités serait compensée par les possibilités de diversification dans les activités bancaires que ces institutions pourraient exploiter en s'associant à une banque par le biais d'une société de portefeuille.

Dans leur critique du Livre vert, le rapport Blenkarn et les rapports du comité du Sénat font remarquer que la création de sociétés de portefeuille comporte des coûts. Mais ces coûts n'ont pas empêché la prolifération de sociétés financières de portefeuille depuis quelques années. Les coûts éventuels des propositions du Livre vert proviendraient plutôt de l'interdiction envisagée des mouvements de capitaux au sein même de ces sociétés.

Les coopératives financières et les sociétés de fiducie seraient les institutions les plus touchées par les changements proposés. L'obligation de maintenir des réserves ne portant pas intérêt en contrepartie des dépôts entraînerait certains coûts. Sur la base des données de 1984 et compte tenu du genre de dépôts détenus par ces institutions, il a été estimé que la perte nette sur les réserves additionnelles s'élèverait à environ 15 millions de dollars pour les sociétés de fiducie et à 14 millions pour les caisses d'épargne et de crédit locales, ce qui représente à peu près 5 % de leurs revenus après impôt. Ces données tiennent compte du fait que ces institutions – en particulier les caisses

populaires et les caisses d'épargne et de crédit – maintiennent déjà des réserves, dont une partie sous forme d'encaisse qui ne porte pas intérêt. Les sociétés de fiducie et les caisses d'épargne et de crédit pourraient réduire leurs coûts en tentant de persuader leurs clients de transférer dans des comptes de dépôt avec préavis les fonds qu'ils détiennent dans des dépôts à vue, ce qui leur permettrait d'abaisser leurs coefficients de réserve. Il faut noter que l'imposition de coefficients de réserve contribuerait à uniformiser les règles qui s'appliquent aux diverses institutions de dépôts. À titre d'institutions bancaires, elles auraient dorénavant accès à la Banque du Canada comme prêteur de dernier recours. Le coût du maintien des réserves serait réduit sensiblement si la banque centrale versait des intérêts sur ces montants, ce que recommande le comité sénatorial dans son rapport. Bien que cette proposition puisse avoir certains mérites, le Conseil n'en a pas étudié tous les aspects – y compris l'incidence qu'elle pourrait avoir sur la politique monétaire – et n'est donc pas en mesure de prendre position sur ce point.

Par contre, l'assujettissement des activités bancaires des coopératives financières et des sociétés de fiducie à la Loi sur les banques n'entraînerait aucune augmentation de leur fardeau fiscal. Présentement, il n'y a pas de différence notable dans la fiscalité des banques et des sociétés de fiducie. Les coopératives financières, qui entreraient dans la catégorie spéciale des banques coopératives, pourraient conserver leur statut fiscal actuel aussi longtemps que les caisses locales demeurent des institutions de petite taille.

Enfin, nous avons examiné le coût qu'imposerait la scission de chaque société de fiducie en deux entités, dans l'hypothèse où les services de succession, de fiducie et d'agence seraient considérés comme une fonction distincte. Ce coût ne semble pas très élevé, surtout si l'on tient compte du fait que la séparation ne serait requise qu'au niveau de la production, sans toucher la distribution. Du reste, les sociétés de fiducie pourraient continuer à offrir à la fois des services bancaires et fiduciaires par l'entremise de leur réseau de succursales. La plus grande partie de leurs capitaux propres serait affectée à la fonction bancaire, étant donné qu'une modeste capitalisation suffit pour la gestion des fonds. La création de filiales n'a rien de nouveau dans le secteur financier. Du fait que les sociétés de prêt hypothécaire ne sont pas tenues de maintenir des réserves, les services de crédit hypothécaire des banques ont été progressivement transférés, surtout au cours des dernières années, à des filiales spécialisées dans ce domaine. Ce transfert s'est opéré sans douleur et n'a pas eu de répercussions négatives sur la distribution des services. Les prêts hypothécaires sont toujours administrés par les banques au niveau des succursales, mais ils sont enregistrés dans les livres de la société de crédit hypothécaire affiliée. Les banques et leurs filiales hypothécaires mènent donc leurs affaires comme deux entités distinctes relevant de deux instances de réglementation différentes. Même si la formation de filiales est chose courante, il faudra veiller à ce que le processus de réorganisation se déroule de manière à ne pas faire fléchir indûment la valeur des actions en circulation de l'institution. Cette préoccupation devrait jouer tout particulièrement dans le cas de la restructuration des sociétés de fiducie existantes.

La mise en œuvre

En raison de l'ampleur des changements envisagés, il faudra que les institutions et les organismes de réglementation puissent disposer du temps nécessaire pour s'adapter.

8 Nous recommandons que le processus de réorganisation accorde suffisamment de temps aux institutions et aux instances de réglementation visées pour qu'elles puissent s'adapter, et qu'un échéancier soit établi.

Ainsi, les institutions financières devraient disposer du temps nécessaire pour modifier certaines de leurs pratiques, apporter les changements requis à leurs systèmes comptables, se trouver des partenaires au besoin, et ainsi de suite. De même, elles devraient avoir la possibilité d'étaler les coûts de cette réorganisation sur plusieurs années. Il devrait en être ainsi notamment pour les institutions qui se verraient obligées d'accumuler des fonds ne portant pas intérêt pour satisfaire aux nouvelles exigences en matière de réserves, ou encore de scinder certaines de leurs activités, comme dans le cas des sociétés de fiducie. On devrait également prévoir des délais suffisants pour que les institutions acquièrent les compétences nécessaires avant d'entrer dans de nouveaux domaines. On devrait éviter qu'il y ait une course effrénée pour envahir de nouveaux champs d'activité; il pourrait en effet survenir des faillites si des institutions se lançaient dans de nouveaux marchés alors qu'elles sont insuffisamment préparées. Enfin, on devrait se préoccuper de protéger les institutions plus petites, surtout au cours de la période de transition. Il est possible que les grandes institutions financières soient en mesure de prendre une place prépondérante en pénétrant de nouveaux secteurs d'activité et qu'elles entravent ainsi le développement des petites entreprises qui s'y trouvent déjà. C'est là une préoccupation de premier plan en Grande-Bretagne, où le secteur du courtage des valeurs mobilières fait présentement l'objet d'une déréglementation. Certains craignent que la majorité des maisons de courtage ne disparaissent et qu'une part importante du marché soit accaparée par des firmes non britanniques. Au Canada, le gouvernement de l'Ontario a ouvert le secteur du courtage des valeurs mobilières à des

institutions qui n'appartenaient pas à ce secteur auparavant, mais il a fait en sorte que le processus se déroule graduellement dans le but de protéger les firmes de courtage qui, en raison d'une faible capitalisation, pourraient constituer des proies faciles pour les grandes institutions financières désireuses d'accéder à ce secteur.

La mise en place de la nouvelle structure d'encadrement exigerait qu'on apporte des modifications à plusieurs textes de loi fédéraux – dont la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies de prêt – de même qu'aux lois provinciales visant les compagnies d'assurance-vie, les sociétés de fiducie, les coopératives financières et la réglementation du marché des valeurs mobilières, pour n'en nommer que quelques-unes. La réalisation d'un tel programme législatif demandera du temps. Il est cependant urgent de mettre en branle le processus de réforme de la réglementation dans ce domaine. Par conséquent,

9 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces procèdent le plus rapidement possible à la révision de toutes les lois portant sur les institutions financières, en visant l'application du principe d'une fonction unique par institution.

Renforcer le système d'encadrement

Dans les négociations qui auraient lieu entre le gouvernement fédéral et les provinces sur la réorganisation et la rationalisation du processus de réglementation ainsi que sur la façon de mettre en œuvre la structure d'organisation proposée dans le présent rapport, la répartition actuelle des pouvoirs en ce qui a trait à la surveillance des institutions qui n'acceptent pas de dépôts servirait de point de départ aux pourparlers.

Mais lorsque tout ce processus arrivera à son terme, une institution dont la fonction relève de la compétence des provinces pourra encore avoir à composer avec 10 autorités provinciales différentes. Dans un tel environnement, la collaboration et la coordination entre les provinces de même que la consultation véritable avec le gouvernement fédéral seront d'une importance capitale. Les gouvernements provinciaux devraient, de concert, établir des exigences semblables pour des fonctions équivalentes tombant sous leur responsabilité.

L'harmonisation ne signifie pas que les gouvernements doivent sacrifier leur caractère spécifique ou leur capacité d'innover. Mais plutôt que d'avoir de nouvelles lois qui ne s'appliquent que dans une province, les réformes législatives seraient proposées dans le cadre d'un forum ouvert auquel participeraient activement tous les gouvernements.

10 Nous recommandons que les gouvernements provinciaux mettent en place des mécanismes visant à assurer l'uniformité de la réglementation portant sur les activités et les institutions financières qui relèvent de leur compétence.

Selon nous, cette approche offrirait beaucoup plus de souplesse que certaines autres propositions faites récemment, comme celle préconisant que les sociétés financières de portefeuille soient réglementées par le gouvernement fédéral ou celle suggérant qu'un super-organisme de réglementation soit mis sur pied. Tout considéré, il n'y a aucune raison impérieuse pour que les groupes financiers soient réglementés – encore moins au niveau fédéral – et un super-organisme de réglementation pourrait devenir une institution trop lourde et trop bureaucratique. Le cadre que nous proposons maintiendrait des instances de réglementation distinctes pour chacune des fonctions principales, chacune exerçant une surveillance sur un groupe homogène d'institutions financières pour lequel elle aurait acquis les compétences nécessaires. L'harmonisation exigerait une plus grande collaboration entre les diverses autorités. Mais il y a beaucoup à gagner d'un effort en ce sens. Les coûts de la surveillance et des activités d'inspection, autant pour les gouvernements que pour les institutions financières, pourraient être réduits par une meilleure coordination.

Mais, outre le manque d'harmonisation et l'imprécision du partage des compétences entre les deux niveaux de gouvernement – visés dans les recommandations précédentes –, l'insuffisance des pouvoirs dont disposent les organismes responsables constitue une autre lacune du système de réglementation actuel.

11 Nous recommandons que des pouvoirs accrus en matière de surveillance et d'application de la loi soient accordés à ceux qui ont la responsabilité de réglementer les institutions financières. Nous recommandons de plus que tout organisme de réglementation qui détecterait un problème dans une des institutions membres d'un groupe financier avertisse les instances qui ont autorité sur les autres institutions appartenant au même groupe.

Les rapports Blenkarn et Dupré ainsi que les rapports du comité du Sénat ont traité dans le détail de la question de l'accroissement des pouvoirs des organismes de réglementation. Un résumé de leurs recommandations – que nous endossons – figure en appendice. À cet égard, nous tenons à insister sur la nécessité de donner aux responsables des pouvoirs accrus pour ce qui est de mener des inspections détaillées sur place et de leur accorder l'autorité nécessaire pour émettre des ordonnances d'interdiction.

Une réglementation adéquate en matière de solvabilité est d'une importance capitale. Plusieurs des

problèmes éprouvés par des institutions financières depuis le début des années 80 n'ont pas été pris en charge de façon satisfaisante en raison de failles dans le système de réglementation. L'existence d'un système adéquat visant à garantir que les normes de solvabilité soient respectées est un élément fondamental de notre projet de réforme. Les instances de réglementation devraient notamment être en mesure de détecter très tôt les difficultés financières que peuvent avoir certaines institutions, surtout lorsqu'elles sont membres d'un groupe financier (la recommandation 11 venant renforcer ici la recommandation 5). Il importe donc que le gouvernement fédéral et les provinces prennent les mesures appropriées pour mettre en place un cadre de réglementation adéquat en matière de solvabilité. Un bon système doit aller au-delà du simple examen des états financiers. Il doit prendre en considération la composition du portefeuille de l'institution, la structure de son passif, les risques courus, et ainsi de suite. De façon générale, un tel système doit permettre de suivre l'évolution des activités d'une institution financière afin de s'assurer qu'elle s'en tienne à un comportement prudent. En particulier,

12 Nous recommandons que soit encouragée la mise au point d'un système de pré-alerte en matière de solvabilité pour l'ensemble des institutions financières, de manière que des mesures préventives puissent être prises dans les meilleurs délais.

Cette mesure a été préconisée dans les rapports Wyman et Dupré ainsi que dans ceux du comité du Sénat. Un système de ce genre est déjà en opération au bureau de l'Inspecteur général des banques et pour certaines institutions réglementées au palier provincial. De tels systèmes devraient exister pour toutes les catégories d'institutions.

Les organes de surveillance ont la responsabilité de se tenir au fait des développements qui surviennent dans le secteur financier de façon à s'assurer que ceux-ci ne compromettent pas la concurrence ou la solvabilité des institutions. Lorsque des difficultés pointent à l'horizon, ces organismes doivent intervenir. La rationalisation des sphères de compétence, particulièrement dans le cadre du modèle unifonctionnel où chaque autorité pourrait se consacrer à la supervision d'une seule fonction, la définition de « comportement prudent » rattachée à différentes fonctions, l'harmonisation et la coopération accrues entre les diverses instances de réglementation – ainsi que les pouvoirs plus étendus dont elles disposeraient – permettraient à ces dernières de jouer un rôle beaucoup plus efficace dans le maintien d'un système financier concurrentiel et solvable au Canada. Il va sans dire que les responsables de la réglementation devraient disposer des

Comportement prudent

Un comportement prudent comporte les éléments suivants :

- la gestion du risque inhérent au crédit, notamment la qualité des titres de créance détenus et la diversification des créances dans plusieurs industries et régions du pays, ainsi que les plafonds sur la taille des prêts consentis à un emprunteur;
- la gestion du risque inhérent au financement, c'est-à-dire le maintien d'une source relativement stable de fonds, telle que les services de dépôts au détail dans le cas des institutions de dépôts, avec une dépendance limitée à l'égard des dépôts institutionnels;
- l'appariement de la structure des échéances et de la liquidité des éléments de l'actif et du passif;
- le maintien de la rentabilité;
- le maintien de la liquidité, c'est-à-dire la détention d'avoirs liquides en quantité suffisante pour faire face à des besoins d'encaisse imprévus, tels que le retrait de dépôts;
- un niveau de fonds propres adéquat, c'est-à-dire le maintien d'un rapport suffisant entre l'avoir et l'actif total, de manière que l'institution soit en mesure de couvrir toute perte qu'elle peut raisonnablement s'attendre à encourir; plus le risque associé aux valeurs détenues en portefeuille est important, plus la proportion de fonds propres devrait être élevée;
- des mesures permettant de gérer adéquatement ou même d'éviter les situations de conflits d'intérêts;
- des mesures destinées à éviter les transactions intéressées;
- des mesures destinées à éviter la fraude.

moyens appropriés, en termes de personnel et de budget, pour atteindre cet objectif.

L'organe de surveillance devrait avoir pour seule responsabilité d'appliquer la loi, et il ne devrait pas la modifier implicitement en feignant d'ignorer certaines situations. La modification des règles en vigueur est une prérogative du Parlement canadien et des assemblées législatives des provinces.

13 Nous recommandons que tous les textes de loi régissant les institutions financières comportent une clause d'extinction et soient révisés au même moment.

Cela réduirait en effet le besoin pour les organismes de réglementation de se substituer au pouvoir législatif. En outre, la modification d'une loi visant une catégorie particulière d'institutions financières a toujours une incidence sur les autres catégories d'institutions. En révisant simultanément toutes les lois, on écarterait la possibilité d'une répétition de ce qui s'est passé lors de la réforme de la Loi sur les banques, alors qu'on a permis à ces institutions d'entrer dans des domaines traditionnellement réservés à d'autres sans songer à modifier les lois qui régissaient ces dernières (par exemple, l'entrée des banques dans le marché des prêts hypothécaires). Comme les réformes préconisées dans le présent rapport exigent la révision de toutes les lois existantes, cela pourrait constituer le point de départ d'un processus ordonné de révision périodique des textes de loi.

La prévention des abus, la propriété et la protection du consommateur

Conflits d'intérêts et transactions intéressées

La structure de propriété croisée que suppose notre modèle pourrait donner lieu à un plus grand nombre de situations de conflits d'intérêts et se prêter davantage à des abus. Nous avons constaté que la diversification peut, en effet, mener à des conflits d'intérêts et à des transactions intéressées. Ainsi, au sein d'un service de fiducie, des conflits d'intérêts peuvent survenir lorsque les fiduciaires sont en mesure de tirer profit de la confiance que l'on a placée en eux. Les gestionnaires qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire sur des capitaux peuvent laisser dans leur propre institution de larges sommes en dépôt dans des comptes ne rapportant qu'un faible taux d'intérêt (on a allégué que la Mellon Bank de Pittsburgh avait procédé ainsi avec les soldes d'encaisse non investis de la State Public School Building Authority entre 1966 et 1974). Ou encore, les fiduciaires peuvent employer les fonds en fidéicommis pour vendre des titres non désirés ou pour soutenir leurs propres activités de prêt. (Des 50 plus grandes entreprises dans lesquelles le service de fiducie de la Continental Illinois National Bank détient des actions, 75 % ont des prêts commerciaux en cours auprès de cette institution; cependant, rien ne permet de croire qu'on a abusé de cette situation de conflits d'intérêts potentiels.) Alors que les sociétés de fiducie envahissent de plus en plus le domaine du prêt commercial, ce type de conflits d'intérêts prend davantage d'importance.

Des situations de conflits d'intérêts peuvent également survenir lorsque les activités bancaires et le courtage des valeurs mobilières sont conjugués. Un conflit peut surgir entre le service des dépôts de l'institution et celui des transactions boursières, ou entre ce dernier et celui des prêts. Par exemple, il peut être plus avantageux pour l'institution de prêter à une entreprise que de l'aider à recueillir des capitaux en souscrivant une nouvelle émission d'actions.

Les abus de conflits d'intérêts, les transactions intéressées et la fraude sont un sujet de préoccupation dans tous les rapports que nous avons consultés. Dans les propositions du Livre vert, toute transaction avec lien de dépendance serait interdite de façon à minimiser les risques d'abus. On y recommande également de procéder au cloisonnement des différentes fonctions et de créer un Bureau des conflits d'intérêts financiers. Le rapport Blenkarn n'interdirait pas les transactions avec lien de dépendance, sauf celles qui pourraient avoir des conséquences significatives pour la solvabilité de l'institution. Le groupe de travail Dupré interdirait les transactions avec lien de dépendance dans la plupart des cas, à l'exception de celles dont la véritable valeur commerciale peut être établie objectivement par des moyens indépendants. Le rapport du comité sénatorial recommande la mise en place d'une procédure à trois volets pour exercer un contrôle sur les transactions avec lien de dépendance et en faire l'examen.

Précédemment, nous avons recommandé (recommandation 5) que lorsqu'un organisme de réglementation juge qu'une institution appartenant à un groupe financier est en difficulté, tout mouvement de fonds entre les institutions membres de ce groupe devrait recevoir l'approbation préalable des autorités. Mais ce cas spécial mis à part, nous estimons que l'imposition d'autres contraintes sur la réaffectation des fonds au sein d'un conglomérat ou d'un groupe financier – dans le but de minimiser les risques d'abus – compromettrait les avantages à tirer de la diversification et du regroupement des services dans ce domaine. La question épineuse qui se pose ici est de savoir quelles transactions sont de nature à améliorer l'efficience du système de production et de distribution des services financiers et quelles transactions risquent d'être préjudiciables. Nous avons pris soin, tout au long de ce document, de faire la distinction entre les transactions avec lien de dépendance et les transactions intéressées. Les premières mettent en cause des parties qui ont un

lien entre elles, alors que les secondes sont aussi des transactions avec lien de dépendance mais dont l'effet est préjudiciable dans la mesure où elles ne sont faites que pour le seul bénéfice de l'une des parties. Nous n'endossons pas la recommandation du Livre vert à l'effet d'interdire toute transaction caractérisée par un lien de dépendance. Toutefois, une interdiction sélective comme le recommandent, sous une forme ou une autre, les rapports Dupré et Blenkarn ainsi que le rapport du comité du Sénat, semble indiquée. En particulier,

14 Nous recommandons qu'aucun financement ne soit accordé par une institution financière à l'un de ses administrateurs ou dirigeants. Lorsqu'une institution est à propriété restreinte, elle ne devrait consentir aucun crédit à un actionnaire qui détient plus de 10 % des actions en circulation donnant droit de vote. Nous recommandons aussi que tout financement accordé à une entreprise avec laquelle serait associé un administrateur, un actionnaire ou un dirigeant de l'institution soit soumis à l'examen d'un comité spécial du conseil d'administration.

Certaines lois contiennent déjà des dispositions de cette nature. La Loi sur les banques interdit de manière générale les prêts aux employés et aux administrateurs, sauf si ces créances sont garanties par une hypothèque ou, dans la négative, si le prêt est accordé pour une période de moins d'un an ou ne dépasse pas un montant spécifié. Les lois fédérales sur les compagnies de fiducie et de prêt, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques ainsi que la Loi sur les sociétés d'investissement renferment une interdiction complète à cet égard. La Loi sur les compagnies d'assurance étrangères ne contient aucune disposition en ce sens. Quant à la législation régissant les caisses populaires au Québec, elle précise que les prêts aux dirigeants et aux employés ne doivent pas être faits à des taux d'intérêt préférentiels. Les lois sur les caisses d'épargne et de crédit de l'Ontario, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique stipulent que l'approbation du conseil d'administration est habituellement requise. En vertu des modifications à la loi ontarienne sur les sociétés de prêt et de fiducie, les prêts aux dirigeants et aux administrateurs sont permis à la condition qu'ils aient été approuvés au préalable par le conseil d'administration et qu'ils s'inscrivent dans le cours normal des affaires. Notre recommandation aurait pour effet d'uniformiser les règles à cet égard dans l'ensemble des institutions. Les institutions financières devraient s'assurer que le comité spécial du conseil d'administration mentionné dans notre recommandation fait efficacement son travail. De façon plus générale, la surveillance exercée par ces comités devrait s'étendre à toute transaction d'importance qui est caractérisée par un lien de dépendance.

15 Nous recommandons que chaque institution financière soit tenue d'établir un comité au sein du conseil d'administration pour examiner les transactions avec lien de dépendance.

Le comité serait formé d'une majorité de membres (sinon la totalité) provenant de l'extérieur de l'institution ou du groupe financier auquel elle appartient – même si l'institution ou le groupe est à propriété restreinte – et il aurait le pouvoir d'interdire une transaction ou de la renverser au besoin s'il considère qu'elle n'est pas dans l'intérêt des actionnaires minoritaires, des déposants ou des autres clients.

Exercer un contrôle sur certaines transactions n'est pas la seule façon de prévenir les abus. La divulgation de renseignements est une autre forme de protection.

16 Nous recommandons que les institutions financières divulguent à leurs clients les principales situations de conflits d'intérêts dans lesquelles elles se trouvent et que les organismes responsables surveillent la divulgation de ces renseignements.

Toute institution devrait être tenue de divulguer les liens de propriété qu'elle a avec d'autres institutions financières. Lorsqu'une institution est affiliée avec une firme de courtage en valeurs mobilières, elle devrait être tenue de faire connaître les noms des sociétés pour lesquelles cette maison de courtage agit à titre de souscripteur. Elle devrait également dévoiler les noms des fonds mutuels qui sont gérés par des sociétés affiliées. En définitive, c'est à l'instance de réglementation appropriée qu'il reviendrait de déterminer ce qui devrait faire l'objet d'une divulgation.

La cohabitation des activités financières et non financières

Dans le passé, on a veillé à séparer, dans la réglementation, les activités financières et non financières de manière à éviter les abus en matière de conflits d'intérêts et de transactions intéressées. La combinaison d'activités financières et non financières peut mener à des abus et entraîner des problèmes financiers, notamment lorsqu'on est en présence d'actionnaires minoritaires. Une telle cohabitation peut mettre en danger les réserves de liquidité d'une institution financière lorsqu'une société non financière affiliée est en difficulté. Qui plus est, le regroupement de sociétés financières et non financières au sein d'une même entité peut entraîner une mauvaise affectation des ressources en raison du traitement plus favorable qui est accordé aux entreprises non financières. Par conséquent,

17 Nous recommandons que les groupes financiers ne comptent pas de sociétés non financières parmi leurs filiales, sauf pour ce qui est des activités de soutien auxiliaires.

La raison pour laquelle la législation actuelle permet aux institutions financières de posséder certains types de filiales non financières est que ces dernières fournissent des services (informatiques, par exemple) aux institutions elles-mêmes ou que leurs activités sont étroitement reliées à celles des institutions financières (par exemple, le courtage immobilier). Une définition des services auxiliaires est donnée dans la Loi fédérale sur les compagnies fiduciaires (article 68.2), la Loi fédérale sur les compagnies de prêt (article 60.2) et la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques (article 65.1). C'est l'organisme de réglementation responsable qui devrait ultimement décider quels services auxiliaires sont appropriés et lesquels ne le sont pas.

Les recommandations 14 et 17 réduiraient les cas d'abus de conflits d'intérêts et de transactions intéressées, sans pour autant restreindre la circulation de l'information entre les diverses institutions financières ni imposer de contrainte indue sur la répartition des ressources financières entre sociétés affiliées. En particulier, la formule unifonctionnelle remplacerait les mesures de cloisonnement dans la séparation des fonctions financières – entre lesquelles des conflits d'intérêts risquent de survenir. Bien sûr, ni l'une ni l'autre n'empêcherait l'information de circuler au niveau de la haute direction. Les fiduciaires auraient à divulguer à leurs clients tout lien de propriété avec d'autres institutions qui pourrait les placer en situation de conflit d'intérêts. Par ailleurs, les responsabilités des fiduciaires, telles que définies dans la législation sur les fiducies, serviraient de guide dans la résolution de plusieurs situations de conflits d'intérêts.

L'abus de situations de conflit d'intérêts, les transactions intéressées et la fraude peuvent toucher les actionnaires minoritaires, les déposants et les autres clients d'une institution financière. Les emprunteurs peuvent également subir un préjudice lorsque les dirigeants d'une institution ne défendent pas suffisamment leurs intérêts. Les recommandations 16 et 17 devraient permettre d'éviter ces abus. En ce qui concerne les actionnaires minoritaires et les déposants, ce sont les premiers qui subissent l'effet initial d'une transaction intéressée, sous forme d'une baisse de la profitabilité et de la valeur des actions de l'institution. Les déposants ne sont pas réellement touchés jusqu'à ce que l'institution fasse faillite. Les recommandations 14, 15, 17 et 19 visent à protéger les actionnaires minoritaires; les recommandations 5, 14, 15 et 17 visent aussi à protéger les intérêts des déposants.

Les restrictions sur la participation des particuliers et des sociétés à la propriété des institutions financières sont souvent considérées comme une mesure de protection supplémentaire – et parfois plus efficace – contre les abus, notamment lorsque la clientèle de l'institution est composée, en partie, de déposants.

La propriété canadienne

Mais notre analyse a révélé que la concentration de la propriété avait augmenté par suite de la croissance des groupes et des sociétés de portefeuille, ainsi que de certaines fusions et acquisitions qui se sont produites. De nos jours, il y a fondamentalement trois modèles de propriété. La propriété des banques de l'Annexe A est largement répartie dans le public, aucun actionnaire ne détenant plus de 10 % des actions en circulation. Les coopératives financières et les sociétés mutuelles d'assurance ont également une structure de propriété diffuse. Par contre, plusieurs sociétés de fiducie et de prêt sont la propriété d'un nombre restreint de particuliers ou d'entreprises. Enfin, nombre de sociétés de fiducie et de compagnies d'assurance ont un actionnaire majoritaire, le reste de leur capital étant largement réparti parmi le public.

Comme le souligne le rapport Blenkarn, la propriété exclusive permet souvent à des institutions financières, en particulier celles de petite taille, d'avoir un meilleur rendement en raison du style de gestion plus direct que cette formule rend possible, mais elle facilite aussi les transactions intéressées. Nos recherches ont fait ressortir que la propension à faire de telles transactions dans une institution à propriété restreinte diffère en fonction du degré de contrôle et selon que le propriétaire est un particulier ou une entreprise. Il peut être plus facile pour un propriétaire individuel d'abuser de la confiance des déposants en l'absence d'actionnaires minoritaires. En revanche, les possibilités d'abus de conflits d'intérêts et de transactions intéressées sont un peu moins grandes lorsqu'une société en détient une autre à 100 %. Dans ce cas, l'avantage pour la société mère de faire des transactions intéressées peut être neutralisé par une diminution correspondante de la rentabilité de la filiale. S'il y a des actionnaires minoritaires dans la filiale, la société mère pourra tirer profit d'une telle transaction car la baisse de rentabilité de la filiale sera supportée par l'ensemble des actionnaires. Il est donc important que ces derniers détiennent une part suffisante du capital-actions pour être en mesure de surveiller leurs intérêts.

La propriété exclusive par une grande société rend plus facile la cueillette de fonds, en particulier du capital de participation. Par contre, la propriété exclusive par un particulier peut limiter les ressources disponibles pour financer la croissance de l'institution. Certains font valoir que la présence d'un actionnaire majoritaire conjuguée à une large diffusion du reste du capital-actions permettrait une intervention plus étroite des propriétaires dans la gestion de l'institution tout en donnant accès à un vaste réservoir de ressources financières.

Les divers rapports ont pris des positions différentes sur la question de la propriété. Le Livre vert permettrait que les institutions soient à propriété restreinte, indépendamment de leur taille, à l'exception des banques de l'Annexe A. Tout en favorisant une large répartition de la propriété, le rapport Blenkarn retient le principe d'une échelle mobile, fondée sur la taille d'actif, en reconnaissance des avantages que comporte la présence d'un actionnaire majoritaire au sein d'une institution de petite taille. En outre, les entreprises non financières n'auraient pas le droit de détenir plus de 30 % des actions donnant droit de vote d'une société financière. Le groupe de travail Dupré est en faveur d'une large diffusion de la propriété. Tout en n'imposant pas de restriction directe à la propriété par des intérêts canadiens, le comité du Sénat recommande, pour sa part, que lorsqu'une institution financière détient une participation majoritaire dans une institution appartenant à un autre pilier, une proportion de 35 % des actions de la société mère ou de la filiale devrait se transiger à la Bourse.

Alors qu'une vaste diffusion du capital est la meilleure forme de protection contre d'éventuels abus, la réorganisation du système financier que supposent nos recommandations précédentes signifierait que plusieurs institutions deviendraient des sociétés à propriété restreinte au sein de groupes financiers. Les deux recommandations qui suivent visent à réconcilier la notion de propriété diffuse avec la structure du groupe financier.

18 Nous recommandons qu'aucun particulier ou entreprise, canadien ou étranger, ne puisse détenir plus de 10 % du capital d'une institution financière indépendante ou d'un groupe financier contrôlé par une société de portefeuille dont l'actif au Canada dépasse 10 milliards de dollars. Les institutions à propriété restreinte ou les groupes financiers dont l'actif canadien au 1er janvier 1987 dépasse 10 milliards de dollars n'auraient pas à modifier leur structure de propriété, mais tout accroissement subséquent de la capitalisation de ces sociétés devrait être largement réparti, et le financement de la croissance de l'actif devrait être soumis à des critères précis quant aux parts relatives des capitaux propres et des emprunts.

Le plafonnement à 10 % de la participation d'un actionnaire est une norme reconnue de propriété diffuse, et c'est celle qui a été retenue dans la Loi sur les banques. La règle mobile qui a été proposée, en vertu de laquelle la structure de propriété serait fonction de la taille de l'institution, suppose que les abus ont un lien avec la taille; or, cela n'est pas le cas, bien que leur impact éventuel puisse avoir un tel rapport.

Le critère de la propriété devrait s'appliquer au plus haut niveau. Les banques, les maisons de courtage en valeurs mobilières, les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les autres institutions pourraient être détenues en propriété exclusive par une société de portefeuille dans la mesure où cette dernière satisferait aux critères en matière de propriété. Le critère ne devrait par ailleurs viser que l'actif canadien, pourvu que les engagements comptabilisés au Canada ne servent pas à soutenir des éléments d'actif à l'étranger et que les opérations à l'étranger ne mettent pas en danger la solvabilité de l'institution.

Le seuil de 10 milliards de dollars appliqué en regard de la propriété exclusive des groupes financiers et des institutions financières indépendantes vise à reconnaître que plusieurs entreprises sont à propriété restreinte à l'heure actuelle et que cette structure de propriété présente certains avantages pour les institutions de plus petite taille, en particulier lors des premières étapes de leur développement. D'autres institutions ont un actionnaire majoritaire et considèrent qu'il s'agit là d'un modèle valable. Comme les institutions à propriété restreinte dont l'actif excède 10 milliards de dollars au 1er janvier 1987 bénéficieraient d'une clause de droit acquis en ce qui a trait à leur structure de propriété, elles ne seraient pas tenues de s'engager dans un processus complexe de démantèlement qui pourrait perturber les marchés financiers, du moins à court terme. Des contraintes sur le mode de financement de l'expansion du capital ont cependant été recommandées pour faire en sorte que la croissance future s'accompagne d'une dispersion de la propriété. (Les normes quant au coefficient d'endettement seraient soumises au contrôle de l'instance de réglementation concernée.)

Sur la base des données de 1985, la clause de droit acquis s'appliquerait à Canada Trust, dans le secteur de la fiducie (le Trust Royal fait déjà partie d'un groupe), et parmi les groupes financiers, à Trilon et peut-être à la Société financière Power. La propriété des autres institutions dont l'actif dépasse 10 milliards de dollars est déjà largement diffuse. C'est le cas de toutes les banques à charte ainsi que du Groupe Desjardins. En abaissant le seuil à 5 milliards de dollars, on accroîtrait sensiblement le nombre d'exceptions qu'il faudrait accorder.

En revanche, nombre d'institutions qui sont présentement assujetties à des règles de propriété diffuse possèdent un actif inférieur à 10 milliards de dollars. Parmi celles-ci on compte la Banque de l'Alberta, la Banque de l'Ouest et du Pacifique et la Banque de Colombie-Britannique. Ces banques n'auraient pas à se conformer à la règle de 10 % dans le cadre de nos propositions, pas plus d'ailleurs que les banques qui font partie d'un groupe financier. Les exigences de la Loi sur les banques au chapitre de la propriété devraient donc être modifiées en conséquence. (La Banque Continentale est en voie de se fusionner avec une banque de l'Annexe B et ne serait donc plus obligée de satisfaire au critère de propriété.)

Qu'arriverait-il lorsqu'un groupe financier ou une institution indépendante atteindrait le seuil des 10 milliards de dollars ? On pourrait envisager d'exiger que toute expansion subséquente du capital se fasse par l'entremise d'émissions largement distribuées de nouvelles actions; ou encore on pourrait exiger que l'institution devienne une société au capital largement réparti. Cela pourrait se faire graduellement, de sorte que la propriété de l'institution serait largement diffuse à partir d'un certain niveau – disons 15 ou 20 milliards de dollars. Cette dernière solution semble préférable si l'objectif est d'en arriver à une structure de propriété largement diffuse dans l'ensemble du système financier au Canada.

19 Nous recommandons que les institutions financières qui sont liées au sein d'un groupe soient détenues en propriété exclusive par la société de portefeuille, sauf si au moins 35 % de leurs actions comportant droit de vote sont largement réparties parmi d'autres investisseurs.

Comme nous l'avons montré, la propriété exclusive d'une entreprise par une autre réduit les avantages que cette dernière pourrait tirer de divers abus ou de transactions intéressées. Par contre, la présence d'actionnaires minoritaires détenant suffisamment d'actions dans l'institution peut constituer un mécanisme de contrôle utile à l'endroit de l'actionnaire majoritaire, en particulier lorsque des erreurs de gestion ou des abus de diverses sortes peuvent être préjudiciables aux intérêts des déposants qui ont confié leurs fonds à l'institution financière. Le seuil de 35 % qui figure dans la recommandation 19 fournirait aux actionnaires minoritaires une protection semblable à celle que l'on retrouve dans la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes qui, grâce à une clause dite de « résolution spéciale », impose que certaines modifications aux activités de la société soient approuvées à la majorité des deux tiers. Il serait peut être indiqué, également, de garantir aux actionnaires minoritaires une représentation au sein du conseil d'administration. Si une proportion de 35 % des actions donnant droit de vote ne sont pas réparties dans le public, on pourrait exiger que l'institution soit détenue en propriété exclusive par la société de portefeuille.

Cette recommandation exigera que certains changements soient apportés à l'organisation interne de quelques groupes financiers. Ainsi le groupe financier Crown détient 92 % de Crown Life et 75 % de Coronet Trust; la Société financière Power détient 98 % de Investors Group et 85 % de la Great West Life. Deux voies s'offrent aux institutions membres d'un groupe financier qui ne satisfont pas au critère proposé dans la recommandation 19. Des émissions supplémentaires d'actions pourraient contribuer à augmenter la participation minoritaire au seuil de 35 %; ou encore, les actions détenues dans l'institution pourraient être échangées contre des actions de la société de portefeuille afin de hausser la part de cette dernière à 100 %. Les opérations d'échange d'actions ne sont pas inconnues sur le marché financier canadien, le cas le plus récent impliquant la Great West Life et Great Westco.

Il resterait possible de contourner les restrictions sur la propriété. C'est pourquoi

20 Nous recommandons que, lorsqu'un particulier ou une société non financière possède des intérêts dans plus d'une institution financière ou d'un groupe financier opérant au Canada qui, ensemble, ont un actif canadien non consolidé de plus de 10 milliards de dollars, ses intérêts dans chacun ne dépassent pas 10 %.

Cette disposition permettrait de prévenir une concentration excessive du pouvoir dans le secteur financier. En particulier, un individu ou une entreprise ne pourrait posséder exclusivement plusieurs institutions dont l'actif, dans chaque cas, serait inférieur à 10 milliards de dollars mais qui, collectivement, dépasserait largement ce seuil. En conséquence,

21 Nous recommandons que toute acquisition de plus de 10 % du capital-actions d'une institution financière soit soumise à l'approbation préalable de l'instance de réglementation appropriée.

Cette recommandation vise à renforcer les restrictions sur la propriété et à empêcher les acquisitions ou les prises de contrôle qui auraient un effet préjudiciable sur la concurrence dans le secteur financier. Le projet de loi C-103, déposé récemment à la suite de la prise de contrôle de Canada Trust par Genstar et de cette dernière société par Imasco, renferme une telle disposition. Notre recommandation aurait pour effet d'étendre la procédure d'approbation préalable à toutes les institutions. Une autre solution consisterait à imposer la divulgation du nom de tout acheteur et de donner aux organismes de réglementation compétents le pouvoir d'annuler ces transactions.

La propriété étrangère

Les règles de propriété proposées dans ce qui précède s'appliqueraient autant aux institutions canadiennes qu'aux institutions étrangères. Compte tenu du degré d'ouverture de l'économie canadienne et de l'internationalisation croissante des marchés financiers, nous devons accorder plus d'attention au rôle que sont susceptibles de jouer les institutions étrangères dans la structure d'encadrement que nous préconisons.

Les autres rapports adoptent des points de vue différents sur la question du traitement des institutions étrangères. Le Livre vert maintiendrait les restrictions qui s'appliquent à la propriété étrangère à l'heure actuelle. Présentement, il n'y a que peu de contraintes

dans le secteur de l'assurance-vie. Les banques étrangères, pour leur part, doivent constituer des filiales et les enregistrer en vertu de l'Annexe B de la Loi sur les banques; en outre, des limites s'appliquent à la croissance de l'actif de ces filiales. En Ontario, des restrictions sont imposées aux étrangers sur la propriété des sociétés de courtage en valeurs mobilières, mais ceux-ci peuvent opérer sur le marché des titres « exemptés »; au Québec, par contre, peu de restrictions s'appliquent dans le cas des maisons de courtage. Le rapport Blenkarn recommande que les intérêts étrangers soient traités sur le même pied que les intérêts canadiens. Le rapport du comité du Sénat permettrait l'entrée des étrangers sur le marché canadien mais établirait du même coup des mécanismes de contrôle en regard des transferts de propriété à des intérêts étrangers.

Nous sommes d'avis que la concurrence sur les marchés intérieurs est renforcée par l'arrivée d'institutions financières étrangères. En permettant à ces institutions d'opérer sur les marchés financiers canadiens, nous aidons la cause de nos propres institutions dans les pays qui exigent un traitement réciproque.

22 Nous recommandons que les institutions étrangères soient autorisées à entrer graduellement dans tous les champs d'activité du secteur financier et que ce privilège soit accordé sur une base de réciprocité avec les pays d'origine.

Une telle mesure aurait pour effet d'accroître la concurrence sur le marché canadien et de favoriser l'essor des institutions financières canadiennes à travers le monde. Le principe de l'entrée libre – facteur important en regard de la concurrence et de l'accessibilité aux services financiers – devrait toutefois être assorti de conditions de réciprocité pour permettre l'expansion des institutions canadiennes à l'extérieur du pays. Nous sommes conscients du fait que cela pourrait exiger un long processus de négociation, mais il importe que le régime de réciprocité soit défini avec soin. Ainsi, en raison des différences qui existent en matière de partage des compétences entre le Canada et les États-Unis, les banques américaines obtiennent l'accès à l'ensemble du marché canadien lorsqu'elles constituent une filiale en vertu de la Loi sur les banques, tandis que les banques canadiennes qui veulent opérer sur le marché américain sont soumises aux restrictions en vigueur dans ce pays en ce qui concerne l'établissement de succursales et les activités bancaires dans plus d'un État. Si une banque canadienne était forcée de confiner ses opérations à l'État de New York, cela représenterait, à vrai dire, une interprétation plutôt restrictive de la réciprocité.

Gestion et pratiques courantes dans les institutions financières

Au-delà des questions touchant à la propriété et aux abus, nos recherches ont mis en relief d'autres éléments préoccupants. Par exemple, les vérificateurs sont l'un des groupes de spécialistes qui ont fait l'objet de critiques dans certains rapports, en raison de leur situation ambiguë en regard de leur responsabilité, et aussi en raison de la perception qu'ils ont failli à la tâche en n'alertant pas les autorités dans les situations d'abus ou de difficultés financières. Nous endossons plusieurs des mesures proposées à cet égard dans les rapports du comité du Sénat, du groupe de travail Dupré et du comité Blenkarn. Sans entrer dans les détails,

23 Nous recommandons que la responsabilité des vérificateurs et des actuaires des institutions financières dans la préparation de leurs rapports soit davantage précisée afin qu'ils soient tenus de porter à l'attention de l'organe de surveillance approprié toute malversation importante découverte dans le cadre de leur travail ou toute préoccupation qu'ils peuvent avoir au sujet de la solidité financière d'une institution.

Les vérificateurs sont tenus de rapporter toute situation qui aurait une incidence significative sur les états financiers préparés par la direction de l'institution à l'intention des actionnaires. Bien qu'elle soit couramment employée en comptabilité, la notion de ce qui est important ou significatif (« material ») est mal définie. En général, le rapport des vérificateurs indique si les états financiers de l'institution donnent une idée juste de la situation financière et des résultats d'exploitation de celle-ci pour l'exercice visé, en accord avec les principes comptables prescrits. Selon le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), les actionnaires peuvent poursuivre les vérificateurs en justice s'ils jugent que ces derniers ont omis de rapporter une fraude ou une erreur décelée au cours de la vérification, ou s'ils n'ont pas fait état de la nature des problèmes qu'ils ont rencontrés lorsque la direction de l'entreprise a refusé de modifier en conséquence les états financiers. Mais les faits d'importance significative vont au-delà des états financiers et des situations de fraude manifeste. Ils peuvent mettre en cause des abus de conflits d'intérêts, des transactions incorrectes, ou encore des opérations qui pourraient compromettre la solvabilité de l'institution. Bien que certaines de ces exigences en matière de rapports comptables soient prescrites, à des degrés divers, dans plusieurs textes de loi, les obligations des vérificateurs demeurent vagues et incomplètes (voir le chapitre 4 de *L'encadrement du système financier*).

Le rapport du comité sénatorial recommande que le comité de vérification de l'institution établisse des lignes directrices pour les vérificateurs de l'extérieur, sujettes à l'approbation des autorités réglementaires, afin de mieux préciser ce qui est important et ce qui ne l'est pas. Étant donné que les conditions sur les marchés financiers changent constamment et que les pratiques et instruments nouveaux se succèdent à un

rythme rapide, ce sont les instances de réglementation qui devraient avoir la responsabilité de revoir, sur une base continue, ce qui doit être considéré comme important. Mais à titre de spécialiste de premier plan, le vérificateur a la responsabilité de se former un jugement quant aux renseignements qui ont une importance significative – jugement pour lequel il sera redevable devant l'organisme de réglementation concerné. Notamment, les vérificateurs devraient examiner les risques assumés par l'institution, puisqu'ils sont susceptibles d'influer sur sa santé financière future. Ils devraient également se préoccuper du niveau des réserves constituées en vue de faire face à des pertes éventuelles. Notre recommandation vise à mieux préciser les responsabilités des vérificateurs en matière de rapports comptables. Dans une étude des opérations du Bureau de l'Inspecteur général des banques remise au ministre d'État aux Finances en avril 1986, la firme d'experts-conseils Coopers et Lybrand préconise une extension des responsabilités de manière à ce que la gestion des risques par les banques fasse l'objet d'un rapport.

Dans certains secteurs, notamment celui de l'assurance-vie et celui de l'assurance générale, les actuaires jouent un rôle important dans la détermination de la capacité de l'institution à rencontrer ses engagements futurs. C'est pourquoi nous avons inclus ce groupe de spécialistes dans notre recommandation visant à accroître les responsabilités, en matière de rapports comptables, des spécialistes qui sont impliqués dans l'évaluation de la solidité des institutions financières.

Les vérificateurs devraient être appuyés par un comité de vérification interne au mandat renforcé. De tels comités existent dans de nombreuses institutions, mais leurs pouvoirs sont plutôt limités. Bien que la formation d'un comité de vérification au sein du conseil d'administration soit obligatoire en vertu de la Loi sur les banques, le rôle et les modalités de fonctionnement de ces comités varient d'une banque à l'autre. En règle générale, ils ont pour mandat de voir à ce que soient produites des données précises et fiables. Souvent, les comités de vérification n'examinent pas les provisions pour pertes, bien que dans quelques institutions, ils jouent un certain rôle dans l'évaluation des prêts en cours. Il importe que ces comités prennent une part active dans l'évaluation des risques en matière de crédit ainsi que des réserves constituées pour parer aux pertes éventuelles.

Il peut être utile de rappeler que les vérificateurs extérieurs et le comité de vérification ne peuvent accomplir leur travail sans la pleine collaboration de la direction de l'institution. Le contrôle de la performance d'une institution financière repose sur les renseignements qui circulent entre un certain nombre de personnes dont les rapports avec la direction de l'institution sont plus étroits au fur et à mesure que l'on progresse dans la chaîne de responsabilité. Ainsi, l'Inspecteur général des banques dépend des vérificateurs externes, qui dépendent des vérificateurs internes de la banque, ceux-ci dépendant à leur tour des dirigeants de l'institution. Par conséquent,

24 Nous recommandons que les dirigeants des institutions financières soient responsables de la qualité des renseignements qu'ils fournissent aux vérificateurs.

Alors que les dirigeants d'une institution ont déjà la responsabilité de maintenir les livres en bonne tenue et de fournir des renseignements aux vérificateurs, notre recommandation irait plus loin en leur imposant la responsabilité supplémentaire de s'assurer que cette information soit complète et de haute qualité.

Deux autres questions ayant trait aux pratiques internes doivent retenir notre attention, à savoir les stratégies de placement et les coefficients d'endettement.

Pour plusieurs types d'institutions financières, notamment les compagnies d'assurance-vie, les sociétés de fiducie et les caisses de retraite, les stratégies de placement ont été dictées jusqu'à maintenant par des règles de nature qualitative. Celles-ci visent à accroître la solvabilité des institutions financières, mais elles restreignent aussi leurs possibilités de placement et diminuent la concurrence et la disponibilité des services financiers au Canada. La plupart des autres rapports ont recommandé qu'elles soient remplacées par des règles quantitatives. Par ailleurs, même si des règles quantitatives forcent en quelque sorte la diversification du portefeuille d'une institution, elles ne garantissent pas la qualité des placements qui sont faits. La prudence en matière de placement exigerait peut-être une combinaison de ces deux approches. Les règles en matière de placement devraient être le résultat d'un processus de consultation et de collaboration entre les autorités compétentes et les dirigeants des institutions visées.

Les préoccupations en matière de solvabilité et de confiance font surgir la nécessité d'une capitalisation suffisante. Il serait toutefois peu approprié d'aller au-delà de cette affirmation sommaire car le niveau minimal de capitalisation requis pour exploiter une institution financière en toute sécurité varie dans le temps et selon le genre d'affaires traitées, notamment en raison des innovations financières qui surviennent. Le cumul pyramidal du capital entre plusieurs institutions devrait cependant être interdit.

25 Nous recommandons que, lorsque plus de 10 % des actions ordinaires ou des dettes de second rang qui entrent dans le calcul de l'assise financière d'une institution sont détenues par une autre institution financière, ces éléments de capital soient déduits de l'assise financière de l'institution qui les détient.

Le double comptage du capital serait interdit suivant les propositions présentées dans la plupart sinon l'ensemble des autres rapports. Le cumul pyramidal du capital ne pourrait avoir lieu au sein d'un groupe financier en vertu du cadre que nous proposons, car les filiales d'une société de portefeuille ne pourraient investir dans le capital d'institutions affiliées. Pour ce qui est des autres institutions, il importe de s'assurer que les mesures destinées à prévenir le cumul des éléments de capital entrant dans l'assise financière n'auront pas du même coup pour effet de gêner les placements dans des actions sûres, d'où le seuil de 10 % proposé.

La Société d'assurance-dépôts du Canada

La réforme de l'assurance-dépôts constitue un autre élément fort important de la modernisation de la structure d'encadrement des institutions financières. Le modèle proposé d'une fonction unique par type d'institutions, conjugué à un appareil de surveillance plus efficace, contribuerait à améliorer la solvabilité du système financier. Mais l'assurance-dépôts et les fonds d'indemnisation n'en continueraient pas moins à jouer un rôle important en favorisant la confiance ainsi que l'accès aux services financiers. Il faudra cependant veiller à ce que ces éléments ne réduisent pas la concurrence et la discipline au sein du marché. De fait, bon nombre des questions qui ont alimenté le débat sur l'assurance-dépôts – le montant couvert par l'assurance, l'établissement de primes liées au risque et la coassurance, par exemple – prennent une dimension différente selon qu'on les examine sous l'éclairage de la discipline du marché, de la confiance ou de la protection du consommateur.

Du point de vue de la concurrence et de la discipline du marché, les primes liées au risque devraient être adoptées afin de réduire l'incidence négative de l'assurance-dépôts sur la propension à prendre des risques élevés. Mais du point de vue de la confiance, les primes variables en fonction du risque devraient être rejetées car elles pourraient avoir une influence négative sur la confiance du public à l'endroit de certaines institutions qui seraient identifiées comme étant à risque élevé. En outre, dans le but d'accroître la stabilité des dépôts, il ne devrait y avoir aucune limite sur le montant assuré. Du point de vue de la protection du consommateur, la coassurance à partir du premier dollar en dépôt serait contraire à l'essence même de l'assurance-dépôts, bien qu'elle permettrait d'imposer une discipline au marché. De fait, avec la coassurance, le consommateur qui aurait fait l'erreur de laisser des fonds en dépôt dans une institution à risque élevé pourrait perdre une partie de son capital lors d'une faillite. L'objectif initial d'un régime d'assurance-dépôts – protéger les déposants les moins informés – serait ainsi écarté. Un régime de coassurance à partir d'un seuil donné (disons 20 000 $) offrirait une certaine protection au consommateur. Qui plus est, la coassurance ne peut, par elle-même, accroître la discipline sur le marché à moins que, simultanément, des renseignements ne soient mis à la disposition des déposants pour leur permettre d'évaluer avec justesse la santé financière des institutions de dépôts. Par ailleurs, certaines limites sur les montants en dépôt couverts par l'assurance pourraient être imposées, puisque l'objectif visé est de protéger les déposants les plus vulnérables et de garantir ainsi à tous les Canadiens l'accès aux institutions de dépôts sans égard à leur revenu ou à l'étendue de leurs connaissances financières.

On observe des divergences entre les divers rapports quant au niveau et à la formule de l'assurance-dépôts, divergences qui s'expliquent par l'importance accordée à différents objectifs par chacun de ces rapports, depuis la discipline du marché jusqu'à la protection du consommateur. Le rapport Wyman est en faveur de la coassurance à partir du premier dollar; le rapport Dupré opte pour une échelle de couverture mobile, en vertu de laquelle les dépôts de moins de 20 000 $ seraient intégralement assurés, tandis que ceux qui dépasseraient 80 000 $ ne seraient pas assurés du tout. Le comité Blenkarn recommande que la couverture actuelle soit maintenue, alors que le rapport du comité du Sénat favorise un système assez semblable à celui mis de l'avant dans le rapport Dupré, sauf que les chiffres diffèrent quelque peu.

Dans le contexte d'un marché financier en évolution rapide, le maintien de la confiance et de la protection du consommateur revêt une importance capitale. La protection du consommateur est tout particulièrement importante dans un cadre de fonctionnement où les restrictions qui s'appliquent à la distribution des services financiers sont levées. Dans de telles conditions, le régime d'assurance-dépôts ne devrait pas être affaibli. C'est pourquoi

26 Nous recommandons que tous les dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 $ soient intégralement assurés par la Société d'assurance-dépôts du Canada. Nous recommandons en outre qu'une limite plus élevée s'applique aux dépôts qui font partie d'un REER.

Parce qu'elles opéreraient en vertu de la Loi sur les banques, les institutions de dépôts seraient admissibles à l'assurance-dépôts. L'arrangement actuel avec la Régie d'assurance-dépôts du Québec (RADQ) pourrait être maintenu par le biais d'une délégation de pouvoirs. À l'heure actuelle, tous les dépôts dans des succursales québécoises d'institutions financières constituées en vertu de la loi provinciale sont couverts par la RADQ, alors que les dépôts dans des succursales d'institutions québécoises situées à l'extérieur de la province sont couverts par la SADC. Des mécanismes sont en place pour éviter tout chevauchement dans la surveillance

des institutions qui relèvent de la RADQ et de la SADC. Enfin, la RADQ a passé une entente avec la SADC pour disposer de liquidités supplémentaires si le besoin se présentait. Par ailleurs, si les moyens de paiement venaient à prendre d'autre formes que les dépôts, ils devraient être protégés par un régime d'assurance dont les modalités resteraient à préciser en temps opportun.

Pour éviter de perturber inutilement le contexte financier actuel, nous avons opté pour le maintien de la couverture au présent niveau de 60 000 $. Abaisser cette limite pourrait miner la confiance que les gens ont dans le système financier, et il n'y a aucune raison impérieuse de la relever. Les rapports qui ont préconisé de porter la limite maximum à 100 000 $ l'ont fait dans l'hypothèse de l'adoption d'un régime de coassurance. Une limite plus élevée devrait s'appliquer dans le cas des dépôts qui sont constitués en REER, afin de protéger les revenus de retraite des Canadiens plus âgés; une telle mesure serait d'autant plus souhaitable que ce sont les personnes qui ont le moins de connaissances en matière de finances qui sont le plus susceptibles de conserver leurs épargnes sous forme de dépôts, plutôt que de diversifier leur portefeuille. D'autres mesures, comme une surveillance plus étroite, pourraient permettre d'exercer un contrôle, si imparfait fut-il, sur la propension à prendre des risques excessifs en raison de la présence de l'assurance-dépôts.

En règle générale, le gouvernement ne devrait pas donner de garantie aux déposants qui ne sont pas assurés. Lorsqu'un désastre pointe à l'horizon, toutefois, le gouvernement pourrait envisager de prendre en charge les institutions financières qui font face à de sérieuses difficultés ou de faciliter leur fusion avec d'autres institutions financièrement solides. Dans de tels cas, on devrait considérer de prendre des mesures pour que les actionnaires supportent au moins une partie des coûts de la mauvaise gestion de l'institution.

27 Nous recommandons que la Société d'assurance-dépôts du Canada reçoive le pouvoir de fixer les primes du régime d'assurance-dépôts.

Les taux de cotisation au régime d'assurance-dépôts devraient être établis par le conseil d'administration de la SADC, lequel devrait compter des représentants de l'industrie. En raison de nombreux problèmes de nature technique que poserait leur mise en œuvre – comme il est expliqué au chapitre 4 de *L'encadrement du système financier* – les primes de risque ne peuvent être instaurées dans un avenir immédiat, bien qu'elles constitueraient indéniablement le meilleur moyen d'améliorer la discipline sur le marché en présence de l'assurance-dépôts. En outre, au moment d'envisager l'adoption d'un système de primes de risque, il faudrait étudier attentivement les répercussions négatives qu'il pourrait avoir sur la confiance du public.

28 Nous recommandons que la Société d'assurance-dépôts du Canada partage des pouvoirs de surveillance avec l'organisme de réglementation responsable du secteur bancaire.

La SADC devrait être impliquée dans la surveillance des banques, en vertu du principe que celui qui doit éventuellement payer la note doit être satisfait du rendement de ceux qui pourraient l'amener à devoir faire des déboursés. L'objet de cette recommandation est de donner à l'organisme assureur la capacité de protéger ses engagements éventuels en exigeant d'une institution qu'elle modifie son comportement. Nous reconnaissons que la participation de la SADC aux activités de surveillance des banques exigerait une collaboration avec les autres instances de réglementation concernées.

La protection du consommateur

La protection du consommateur ne devrait pas se limiter aux dépôts dans les institutions financières mais devrait s'étendre aussi aux autres transactions financières.

29 Nous recommandons que les compagnies d'assurance-vie et d'assurance générale ainsi que les courtiers en valeurs mobilières élaborent leur propre plan de protection des intérêts de la clientèle.

De tels plans – certains sont déjà en place ou en voie d'élaboration – devraient être renforcés et portés à l'attention du public dans le but d'accroître la confiance des consommateurs.

L'ouverture de points de vente au détail, qui serviraient à distribuer un large éventail de services produits par différentes institutions financières, soulève un certain nombre de questions en rapport avec la protection du consommateur. Bien que les pratiques de vente liée seraient interdites (voir la recommandation 7), il serait nécessaire de mieux faire prendre conscience aux consommateurs qu'ils ont le dernier mot dans le choix du fournisseur des produits financiers qu'ils achètent.

30 Nous recommandons que toute institution financière qui fournit, dans le cadre de la même transaction, deux produits provenant d'institutions distinctes soit tenue d'informer le client de la possibilité d'acheter le second produit auprès d'autres fournisseurs.

La responsabilité est ainsi placée sur l'établissement fournisseur de renseigner le client de la façon jugée la plus appropriée.

Le besoin se pose également de protéger les consommateurs en regard de la qualité des conseils qu'ils reçoivent. Jusqu'à aujourd'hui, les avocats, les spécialistes en planification financière et les conseillers en placement ont échappé à toute réglementation dans certaines de leurs activités.

31 Nous recommandons que les spécialistes en planification financière et les conseillers en placement, de

même que les avocats qui administrent des successions et des comptes en fidéicommis au nom de leurs clients, soient tenus de satisfaire à certaines normes de conduite minimales, dont l'attestation se ferait par l'octroi d'un permis spécial.

Le cas des spécialistes en planification financière a déjà été examiné par les instances de réglementation. Les commissions des valeurs mobilières du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta ont déjà demandé à l'Association canadienne des planificateurs financiers de proposer un plan d'autoréglementation pour le 15 août 1986. Les autorités québécoises sont notamment préoccupées au sujet des compétences des personnes qui prodiguent des conseils en planification financière. Elles voudraient que ces personnes fassent la preuve qu'elles ont reçu la formation nécessaire. La Commission des valeurs mobilières du Québec a mis de l'avant certaines propositions concrètes en ce sens. Alors que l'autoréglementation est une voie appropriée dans bien des cas, la protection du consommateur – qui est en jeu ici – commande de faire davantage. En particulier, l'imposition d'un système de permis pour les spécialistes en planification financière obligerait ceux-ci à établir des comptes en fiducie distincts pour chacun de leurs clients et à se prémunir d'une police d'assurance-responsabilité. Ces mesures garantiraient une plus grande protection aux utilisateurs de ces services. Pour les planificateurs aussi bien que pour les conseillers en placement et les avocats, les permis s'étendraient aux activités de gestion et de conseil. À plus long terme, les spécialistes en planification financière, les conseillers en placement et les avocats devraient adopter une norme de « prudence » dans la gestion des fonds qui leur sont confiés.

Conclusion

Le bon fonctionnement et l'efficience du système financier sont d'une importance capitale pour l'économie canadienne. En effet, le système financier est le mécanisme par lequel s'effectuent les paiements associés à presque toutes les transactions qui surviennent dans l'économie. Il fournit les services d'intermédiation qui permettent le transfert de l'épargne aux investisseurs. Les risques sont ainsi mis en commun, pour ensuite être partagés selon les préférences des épargnants et des investisseurs. Le système financier assure également la garde des fonds. En assumant toutes ces fonctions, il contribue à l'accumulation du capital et facilite les échanges entre Canadiens et entre le Canada et le reste du monde. Il favorise l'épargne, l'investissement, l'emploi, la croissance économique et le progrès social.

Il est clair qu'en matière de commerce, d'investissement, de crédit et d'emprunt, les décisions se prennent maintenant en fonction de l'éventail des possibilités qui s'offrent à l'échelle mondiale. Les institutions financières canadiennes ont démontré une capacité d'adaptation extraordinaire en mettant au point des services susceptibles de répondre aux défis que posent ces nouveaux marchés. Il est important que la réglementation destinée à encadrer les institutions financières au Canada ait la même capacité d'adaptation, autant au palier provincial que fédéral.

Le Conseil est convaincu de la nécessité de promouvoir la concurrence si l'on veut que les marchés financiers jouent leur rôle essentiel de façon efficiente. Nous pouvons voir, par ailleurs, que les marchés financiers vont continuer à subir des changements au cours des années à venir, sous l'impulsion des nouvelles technologies et des cycles d'expansion et de contraction des flux financiers internationaux. Le cadre réglementaire actuel n'a pas évolué au rythme des transformations qu'a subies le marché. Nous estimons que le Canada doit donc se donner une nouvelle réglementation financière qui permettra aux forces de la concurrence de jouer pleinement tout en favorisant un renforcement de la solvabilité des institutions.

La nouvelle structure d'encadrement proposée dans ce document impose des changements aux institutions elles-mêmes, aux instances de réglementation et aux gouvernements. Elle exige que les gouvernements et les organes de réglementation adoptent une nouvelle définition des fonctions exercées par les différentes catégories d'institutions financières. Elle oblige également les institutions à créer des entités distinctes pour chaque fonction, mais elle recourt en même temps au mécanisme de la propriété croisée pour leur donner la possibilité de livrer concurrence dans tous les segments du marché des services financiers.

Le cadre proposé comporte une combinaison de restrictions en matière de propriété, de modalités de régie interne et de normes d'inspection pour garantir que les liens de propriété dorénavant permis ne donneront pas lieu à des transactions préjudiciables qui risqueraient de compromettre la solvabilité des institutions ou le traitement équitable des consommateurs. Nous sommes d'avis que les dirigeants, les administrateurs, les vérificateurs et les responsables de la réglementation ont une responsabilité commune envers la bonne santé du système. Nous recommandons toutefois que les pouvoirs accordés aux organismes de réglementation soient renforcés pour permettre à ces derniers d'intervenir lorsque les autres parties en cause ne satisfont pas à leurs obligations.

Le modèle proposé exige également que le gouvernement fédéral et les provinces trouvent le moyen d'harmoniser leur réglementation financière. Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de centraliser toute la réglementation dans ce domaine, mais il est certainement essentiel d'harmoniser les règles du jeu. Les

incohérences d'un palier de compétence à l'autre incitent les institutions à trouver des façons de contourner la réglementation la plus sévère, ce qui ne contribue qu'à affaiblir l'ensemble du système.

Les changements que nous préconisons demandent certes un important effort d'adaptation interne, mais ils ne sont pas de nature radicale. Ils n'exigent pas que soient modifiés les rapports entre les institutions financières et leur clientèle. Nous croyons que ces réformes sont valables, dans la perspective d'un système qui sera mieux en mesure de financer la croissance de l'économie canadienne, de favoriser l'émergence d'institutions financières de calibre international et de préserver la solidité et la solvabilité des institutions sur lesquelles comptent les Canadiens.

Appendice

Les rapports consacrés au système financier au Canada

	Livre vert et rapport Wyman	Rapports des comités du Sénat	Rapport du Groupe de travail Dupré	Rapport Blenkarn	Rapport du Conseil économique du Canada
Objectifs du rapport	Élaborer un cadre de réglementation des institutions financières qui serve mieux l'intérêt public. Étudier le mandat, le financement, l'organisation et les relations publiques de la Société d'assurance-dépôts du Canada et faire des recommandations sur ces aspects ainsi que sur la surveillance exercée auprès des institutions membres.	Étudier le Livre vert et le rapport Wyman.	Examiner l'organisation et le fonctionnement des institutions financières de l'Ontario et déterminer quels types de pressions s'exerçant sur le système financier mériteraient l'attention du gouvernement.	Étudier le Livre vert, le supplément technique ainsi que le rapport Wyman, et élaborer une stratégie de réglementation.	Améliorer, du point de vue privé et public, l'efficience du système financier en recherchant le meilleur équilibre entre les forces en présence.
Rôle envisagé pour le secteur financier	Allouer le crédit, garder des fonds en dépôt et fournir des moyens de paiement.	Transférer les fonds de manière efficiente entre prêteurs et emprunteurs.	Faciliter la circulation des fonds entre les épargnants et les utilisateurs ainsi que la répartition efficiente de ces fonds, sans compromettre la solvabilité des institutions financières.	(Non précisé.)	Assurer l'intermédiation des fonds et des risques, la production de renseignements, la garde des fonds et le maintien du système de paiements.
Aspects institutionnels et connexes	Améliorer la protection du consommateur; Favoriser la concurrence, l'innovation et l'efficience (non définis); Accroître la commodité et le choix des services offerts aux consommateurs sur le marché; Promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique du Canada; Exercer un contrôle sur les conflits d'intérêts et les transactions intéressées; Élargir l'éventail des sources de crédit; Garantir la solidité des institutions financières et la stabilité du système; Rechercher l'harmonisation des politiques fédérales et provinciales;	Accroître la discipline sur les marchés financiers; favoriser le respect de la réglementation; améliorer le système de protection du consommateur.	Préserver la solvabilité du système financier pour la protection du consommateur, et assurer l'efficience (non définie). Améliorer l'efficience sur le marché. Définir la propriété des institutions financières. Exercer un contrôle sur les conflits d'intérêts et les transactions intéressées.	Protéger le consommateur. Améliorer la concurrence et l'efficience (non définis). Maintenir la stabilité et la solidité du système financier. Exercer un contrôle sur les conflits d'intérêts et les transactions intéressées. Améliorer la régie interne des sociétés. Définir la propriété des institutions financières.	Examiner la diversification, les conglomérats, la propriété, les conflits d'intérêts, les transactions intéressées, la solvabilité et la discipline du marché, du point de vue de leur influence sur les déterminants de l'efficience, soit la concurrence, la confiance et l'accès au marché.

	Renforcer la discipline sur les marchés financiers.				
Principes généraux de la réglementation	Réglementation axée sur l'institution. Diversification par l'entremise d'une société de portefeuille. Autoriser les sociétés mutuelles à recueillir des fonds, par l'émission de débentures subalternes, pour financer l'expansion de filiales en aval. Établir des banques de l'Annexe C ayant les mêmes pouvoirs et soumises aux mêmes exigences en matière de réserves que les banques de l'Annexe A et de l'Annexe B, mais constituées sous forme de sociétés à propriété restreinte.	Réglementation axée sur l'institution. Les institutions financières pourraient diversifier leurs activités de quatre façons principales : - au sein même des institutions, par un élargissement de leurs pouvoirs; - par la création de filiales; - par la création de sociétés de portefeuille en amont et en aval; - par la formation de réseaux.	Réglementation axée sur l'institution. Liens de propriété entre institutions financières autorisés seulement par le biais d'une société financière de portefeuille.	Réglementation axée sur l'institution. Les institutions financières pourraient diversifier leurs activités de quatre façons principales : - au sein même des institutions, par un élargissement de leurs pouvoirs; - par la création de filiales; - par la création de sociétés de portefeuille en amont et en aval; - par la formation de réseaux.	La réglementation devrait être axée sur la fonction. Chaque institution serait limitée à une fonction principale et relèverait de l'autorité d'une seule instance de réglementation. Toute institution qui offrirait un moyen de paiement serait considérée comme une banque, opérant dans le cadre de la Loi sur les banques. La réorganisation serait graduelle, les principales étapes restant à établir. Les deux niveaux de gouvernement devraient modifier les lois pertinentes le plus rapidement possible pour les faire concorder avec le nouveau cadre de réglementation. Toutes les lois et réglementations régissant les institutions financières devraient comporter une clause d'expiration et être révisées simultanément.
Sociétés financières de portefeuille (SFP)	Nécessité de constituer une société de portefeuille pour tout investisseur détenant plus de 10 % du capital-actions de deux ou plusieurs institutions financières réglementées dont l'une au moins a une charte fédérale. Éviter le double comptage du capital. Les associations coopératives de crédit enregistrées en vertu de la Loi fédérale sur les associations coopératives de crédit seraient autorisées à créer des groupes financiers en aval semblables aux SFP. Les sociétés mutuelles seraient autorisées à créer des filiales en aval.	Double comptage du capital non permis. Les sociétés de courtage de valeurs mobilières devraient être traitées sur le même pied que les autres institutions pour ce qui est de faire partie, en amont ou en aval, d'une société financière de portefeuille, ou d'être une filiale d'une institution financière opérant dans un autre sous-secteur. Les sociétés de courtage de valeurs mobilières devraient avoir des pouvoirs semblables à ceux des autres institutions financières pour ce qui est de faire l'acquisition de filiales ou de créer des sociétés de portefeuille en aval.	Les banques et autres institutions financières de propriété canadienne auraient accès à cet instrument. Mesures à prévoir pour faire en sorte que les sociétés mutuelles ne soient pas désavantagées par rapport aux sociétés à capital-actions pour ce qui est de s'affilier à d'autres institutions financières, soit par l'intermédiaire d'une société de portefeuille soit comme filiales.	Rejet du caractère obligatoire des sociétés financières de portefeuille. Double comptage du capital dans les sociétés de portefeuille en aval et dans les filiales (sauf celles engagées dans l'immobilier) non permis; ces placements ne devraient pas être limités à un pourcentage précis de l'actif ou du capital de l'institution mère. La Société canadienne de crédit coopératif aurait les mêmes pouvoirs en matière de diversification que ceux envisagés pour les autres institutions financières non bancaires. Des modalités seraient mises au point pour permettre à la SCCC de former une banque	La diversification serait autorisée uniquement par le biais d'une SFP. Les ventes d'éléments d'actif et les prêts au sein d'un groupe financier seraient permis à certaines conditions, sauf lorsqu'une des institutions membres éprouve de sérieuses difficultés. Les SFP devraient préparer des états financiers pour l'ensemble du groupe et leur solvabilité ferait l'objet d'une surveillance. Les groupes financiers ne pourraient compter de sociétés non financières, sauf pour la prestation de services auxiliaires.

	Livre vert et rapport Wyman	Rapports des comités du Sénat	Rapport du Groupe de travail Dupré	Rapport Blenkarn	Rapport du Conseil économique du Canada
Sociétés financières de portefeuille (SFP)		Les banques de l'Annexe B pourraient faire partie d'une société financière de portefeuille.		si les centrales provinciales le désirent.	Le gouvernement fédéral et les provinces exerceraient une surveillance en regard de la solvabilité des sociétés de portefeuille. Le cumul pyramidal du capital devrait être évité.
Crédit commercial	Les institutions financières autres que les banques ne pourraient faire de prêts commerciaux que par l'intermédiaire d'une banque affiliée de l'Annexe C.	Établir un plafond de 20 % de l'actif pour les compagnies de fiducie, les compagnies d'assurance et les coopératives financières.	Pour les compagnies de fiducie et de prêt : - approbation du Surintendant des institutions de dépôt; - limite fixée à 10 % ou moins de l'actif total; - capital minimum de 15 millions de dollars.	Les placements pour lesquels aucun plafond global n'est précisé seraient assujettis à une clause omnibus. Pour toutes les institutions financières non bancaires, la clause omnibus serait assortie d'un plafond global à 15 % de l'actif.	Devrait être géré prudemment, comme tout autre pouvoir en matière de placement.
Établissement de réseaux	Élimination des restrictions qui entravent la formation de réseaux entre institutions. Interdiction des pratiques de vente liée dans toute forme d'arrangements pour l'exploitation de réseaux.	Permis, mais les pratiques de vente liée seraient interdites.	Permis, mais à condition d'obtenir l'approbation des autorités. Les institutions seraient tenues de dire à leurs clients s'il existe des arrangements pour l'exploitation de réseaux et s'il y a d'autres moyens de se procurer les mêmes services.	La formation de réseaux serait permise pour les sociétés de fiducie et de prêt, les compagnies d'assurance, les coopératives et les banques, après la révision de la législation sur les banques en 1990. La vente liée serait interdite. Les institutions financières ne pourraient s'échanger de renseignements confidentiels sans le consentement écrit du client.	Tous les types de réseaux d'arrangements conjoints au niveau de la vente et du service à la clientèle seraient autorisés. La vente liée serait interdite. Les institutions qui vendent deux produits provenant de fournisseurs différents seraient tenues d'informer leurs clients de la possibilité de se procurer le second produit auprès d'un autre fournisseur.
Pouvoirs en matière de placements	Des règles quantitatives remplaceraient les critères qualitatifs actuellement employés.	Critères quantitatifs ou stratégie de gestion prudente du portefeuille de placements, sous la surveillance du comité de placements du conseil d'administration.	Propositions spécifiques en regard de la composition de l'actif. Les règles actuelles seraient remplacées par une norme de prudence en matière de placements. Formation d'un comité de placements au sein du conseil d'administration ayant pour mandat d'adopter des politiques destinées à éviter toute concentration indue.	Propositions spécifiques en regard de la composition de l'actif dans le cas de certaines institutions financières.	Les pouvoirs en matière de placements seraient déterminés en fonction de ce qui est jugé prudent pour chaque segment considéré.

Conflits d'intérêts et transactions intéressées	Interdiction complète s'appliquant à toute transaction caractérisée par un lien de dépendance. Création et maintien d'une « cloison » entre les activités fiduciaires et les autres activités d'une société de fiducie ou celles de ses filiales. Création d'un bureau des conflits d'intérêts financiers pour aider les personnes qui voudraient réclamer des dommages-intérêts à une institution financière.	Adoption d'une procédure à trois volets pour l'examen et le contrôle des transactions caractérisées par un lien de dépendance : - premier volet : interdiction sélective de certaines transactions caractérisées par un lien de dépendance; - deuxième volet : création d'un comité d'examen de la gestion des affaires qui ferait un examen préalable des transactions avec lien de dépendance; - troisième volet : autorisation préalable de la principale instance de réglementation pour certains types de transactions avec lien de dépendance. Combinaison de mesures visant à une meilleure divulgation, à des règles de régie interne plus efficaces ainsi qu'à l'établissement et à l'examen périodique de procédures visant à contrôler le cheminement de l'information au sein des institutions financières pour prévenir les abus. Les sociétés financières de portefeuille ne seraient pas autorisées à avoir des activités non financières.	Les transactions avec toute partie ayant un lien de dépendance seraient interdites, à quelques exceptions près (sauf si la valeur du marché peut être établie objectivement de façon indépendante). L'approbation du Lieutenant-gouverneur en conseil serait requise pour toute transaction normalement interdite. Les professionnels seraient tenus de divulguer toute situation de conflits d'intérêts. Toute transaction caractérisée par un lien de dépendance serait divulguée dans les états financiers. Les maisons de courtage de valeurs mobilières se verraient interdire la souscription des titres de tout investisseur n'appartenant pas au secteur financier ou de toute personne ou société affiliée qui détient une participation de plus de 10 %. Tout administrateur qui représente les intérêts d'un intermédiaire financier détenant une participation dans le capital-actions d'une maison de courtage de valeurs mobilières serait tenu de s'absenter lors d'un débat ou d'un vote au conseil d'administration sur toute question intéressant l'institution qu'il représente. Nouvelles exigences pour les agents intervenant sur le marché qui sont l'objet d'une exemption.	Aucune restriction en regard des transactions avec lien de dépendance, sauf celles qui risquent d'avoir une incidence significative sur la solvabilité de l'institution. Formation d'une Agence nationale d'administration financière (ANAF) qui aurait droit de regard sur toute transaction avec lien de dépendance. Création et maintien de « cloisons » pour empêcher que l'information ne circule entre certains départements d'une institution financière. Préavis de 30 jours à l'ANAF ou à l'instance de réglementation appropriée pour toute transaction de plus d'un million de dollars qui est caractérisée par un lien de dépendance.	Une comité du conseil d'administration examinerait les transactions avec lien de dépendance. Aucune facilité de financement ne serait accordée aux administrateurs et au personnel de direction d'une institution financière. Lorsqu'une institution est à propriété restreinte, aucune facilité de financement ne serait accordée à un actionnaire détenant plus de 10 % des actions en cours comportant droit de vote. Toute facilité de financement accordée à une société à laquelle un actionnaire, un administrateur ou un cadre de direction de l'institution est lié serait examinée par un comité spécial du conseil d'administration. Les situations de conflits d'intérêts seraient divulguées aux clients.
Propriété par des intérêts canadiens	Aucune restriction sur la propriété.	Lorsqu'une institution financière détient le contrôle d'une autre institution financière opérant dans un autre segment de l'industrie, une tranche de 35 % de son capital-actions ou de celui de sa filiale doit se transiger sur le marché boursier. Les restrictions en matière de propriété qui s'appliquent aux banques de l'Annexe A doivent demeurer en vigueur.	Procédure d'approbation à l'entrée pour les nouvelles institutions et pour les changements touchant la propriété ou le contrôle. En faveur d'une large diffusion de la propriété. Les investisseurs hors secteur financier seraient autorisés à détenir, au total, jusqu'à 49 % des actions comportant droit de vote et 49 % des	Limites à établir en fonction de la taille de l'actif au Canada. Les entreprises non financières ne pourraient détenir plus de 30 % d'une société financière affiliée. Les restrictions à la propriété s'appliqueraient dès le premier niveau où il existe un intérêt non financier.	Une large répartition de la propriété est la structure la plus souhaitable. Il y a large répartition de la propriété lorsqu'aucun actionnaire ne détient plus de 10 % de la propriété de l'institution ou de la société de portefeuille. La propriété de toutes les institutions indépendantes ou des groupes financiers dont l'actif

	Livre vert et rapport Wyman	Rapports des comités du Sénat	Rapport du Groupe de travail Dupré	Rapport Blenkarn	Rapport du Conseil économique du Canada
Propriété par des intérêts canadiens			titres de participation dans des maisons de courtage de valeurs mobilières enregistrées en Ontario à condition qu'aucun de ces investisseurs ne détienne plus de 20 % des actions donnant droit de vote ou des autres titres de participation.	Un délai de cinq ans serait accordé pour se conformer à ces exigences.	au Canada dépasse 10 milliards de dollars devrait être largement dispersée. Les institutions ayant un actif au Canada supérieur à 10 milliards de dollars qui sont présentement à propriété restreinte bénéficieraient d'une clause de droits acquis, mais toute augmentation de l'avoir devrait être soumise à une règle de large diffusion. Les institutions financières liées à des groupes financiers devraient appartenir exclusivement à la société de portefeuille à moins que 35 % de leurs actions comportant droit de vote ne soient largement réparties entre les mains d'autres investisseurs. Des restrictions s'appliqueraient à toute participation importante dans plus d'une institution financière. Toute acquisition de plus de 10 % du capital-actions d'une institution financière serait sujette à une approbation préalable.
Propriété par des intérêts étrangers	Conserver les restrictions actuelles en matière de propriété étrangère.	Le transfert de la propriété ou du contrôle d'une institution financière à des intérêts étrangers doit être soumis à des restrictions. Aucune modalité particulière de contrôle à l'entrée.		Aucune règle spécifique concernant la propriété étrangère. La distinction entre les banques de l'Annexe A et celles de l'Annexe B serait éliminée.	Les institutions étrangères seraient autorisées à entrer sur le marché canadien à condition que le même privilège soit accordé aux institutions canadiennes dans le pays concerné.
Capitalisation	Les exigences minimales en matière de capitalisation devraient être relevées sensiblement; la SADC devrait établir des niveaux appropriés, de concert avec les responsables de la réglementation.	Exigences plus élevées en matière de capitalisation initiale.	Capital minimum de 15 millions de dollars pour les sociétés de fiducie et de prêt qui veulent entrer sur le marché du prêt commercial.	Le ministre des Finances aurait le pouvoir discrétionnaire de faire l'examen et de réviser le montant minimum requis au départ. Les compagnies d'assurance et de fiducie auraient cinq ans pour se conformer aux nouvelles exigences en matière de capitalisation.	La capitalisation serait assujettie à un critère de prudence pour chaque fonction.

				Les compagnies d'assurance constituées en société mutuelle ou en société à capital-actions seraient autorisées à émettre des actions privilégiées et des débentures subordonnées.	
Levier	Un nouveau système d'évaluation du ratio d'endettement devrait être mis au point, en accordant une place prépondérante au profil de risque des divers éléments d'actif.	La SADC devrait avoir le pouvoir de modifier les ratios d'endettement des institutions membres.	Pour les sociétés de fiducie et de prêt, approbation préalable des augmentations du ratio d'endettement au-delà de 10 fois l'avoir. Dépôt auprès d'un comité permanent des renseignements relatifs aux augmentations du ratio d'endettement. Examen annuel et rajustement possible du ratio d'endettement de chacune des sociétés de fiducie et de prêt par le Surintendant des institutions de dépôt.	Pour toutes les institutions de dépôt, l'effet de levier permis serait ramené à un niveau se situant entre 10 et 20 fois l'avoir. Les institutions ne seraient autorisées à opérer à un niveau de levier supérieur à la limite que lorsque les conditions du marché et la solvabilité de l'institution sont jugées favorables.	Le ratio d'endettement serait déterminé par l'organisme de réglementation.
Exigences en matière de réserves	Suppression des exigences en matière de réserves pour les dépôts bancaires d'un terme minimum d'un an qui ne sont pas encaissables pour une période d'au moins un an après leur émission.	La Banque du Canada devrait verser des intérêts sur les réserves en numéraire des banques. Aucun intérêt ne serait versé sur les réserves excédentaires.		Suppression de l'exigence en vertu de laquelle les banques sont tenues de maintenir des réserves d'encaisse qui ne portent pas intérêt.	Les exigences en matière de réserves seraient les mêmes pour toutes les institutions qui exercent une fonction bancaire.
Assurance-dépôts	Mise en place progressive – sur une période de trois ans, par exemple – d'un régime de coassurance couvrant 90 % des dépôts individuels d'une valeur allant jusqu'à 100 000 $.	Dépôts assurés à leur pleine valeur jusqu'à concurrence de 25 000 $ et assurés à 80 % de leur valeur pour une tranche supplémentaire de 50 000 $, ces montants étant rajustés périodiquement pour tenir compte de l'inflation.	Dépôts pleinement assurés jusqu'à concurrence de 20 000 $. Dépôts assurés à 75 % de leur valeur entre 20 000 et 60 000 $. Dépôts assurés à 50 % de leur valeur entre 60 000 et 80 000 $. Montants en excédent de 80 000 $ non assurés. Dépôts dans le cadre de REER couverts par ce régime.	La couverture actuelle allant jusqu'à 60 000 $ s'appliquerait à tous les dépôts, sans égard à la durée de la période à courir jusqu'à maturité.	La protection actuelle de 60 000 $ s'appliquant à tous les dépôts devrait être maintenue. Des limites plus élevées devraient s'appliquer aux dépôts qui font partie d'un REER.
Dépôts non assurés				Le gouvernement ne couvrirait plus les dépôts qui ne sont pas assurés. L'organisme de réglementation élaborerait et mettrait en place	

	Livre vert et rapport Wyman	Rapports des comités du Sénat	Rapport du Groupe de travail Dupré	Rapport Blenkarn	Rapport du Conseil économique du Canada
Dépôts non assurés				un programme d'avances de fonds pour les déposants non assurés.	
Fonds d'indemnisation	Instauration d'un fonds d'indemnisation pour les compagnies d'assurance, sur le modèle de l'assurance-dépôts.	L'industrie du courtage des valeurs mobilières et celle de l'assurance-vie seraient invitées à constituer des fonds de réserve et à se joindre à la SADC.	Accélérer, au sein de l'industrie, la création et la mise en opération de fonds d'indemnisation comportant un élément de coassurance.	Création de deux fonds d'indemnisation obligatoires, jouissant d'une exemption fiscale, l'un pour l'assurance-vie, l'assurance-accident et l'assurance-maladie, et l'autre pour l'assurance générale. Ces fonds devraient s'autofinancer.	Les compagnies d'assurance et de courtage en valeurs mobilières devraient collectivement élaborer des programmes de protection du consommateur.
Dépôts de courtiers	La SADC devrait avoir le pouvoir d'imposer - un gel sur les dépôts effectués par l'entremise de courtiers, - un plafond sur le ratio de ces dépôts à l'ensemble des dépôts, et - un taux annuel de croissance modéré en regard de ces dépôts.	Au-delà d'un certain seuil, obligation de faire rapport sur l'étendue des transactions portant sur des dépôts faits par l'entremise de courtiers.	Règles de divulgation.	L'ANAF mettrait au point des modalités de surveillance en regard des dépôts effectués par l'entremise de courtiers.	
SADC	Obligation pour toutes les institutions de dépôt de faire une demande d'assurance. L'octroi de l'assurance serait à la discrétion de la SADC. L'obtention d'une nouvelle charte serait conditionnelle à l'approbation de la demande d'assurance. La SADC établirait des normes en matière d'assurance. La SADC aurait le pouvoir de modifier le contrat d'assurance qui figure en annexe de la Loi. La SADC aurait le pouvoir de fixer les primes. La SADC réviserait annuellement les contrats d'assurance en vigueur.	La SADC aurait le pouvoir de fixer des exigences minimales lorsque les statuts et règlements d'une institution membre s'avèrent insuffisants. La SADC disposerait d'un ensemble de pouvoirs lui permettant de rétablir la solvabilité financière d'une institution. Le pouvoir de faire cesser l'exploitation d'une institution financière devrait appartenir au ministre ou aux tribunaux. La SADC prendrait des mesures spécifiques pour limiter ses obligations lorsqu'elle jugerait qu'une institution n'est plus viable. La SADC devrait avoir un statut spécial lui permettant de faire directement des représentations auprès de l'instance		La SADC serait intégrée à la nouvelle Agence nationale d'administration financière.	La SADC partagerait les pouvoirs de surveillance avec l'organisme de réglementation des banques.

	La SADC aurait le pouvoir de cesser d'assurer une institution membre à charte fédérale lorsqu'elle a des motifs suffisants de le faire. La SADC aurait le pouvoir d'intervenir et d'agir si elle juge que l'autorité réglementaire responsable ne prend pas les mesures qui s'imposent. La SADC maintiendrait sa propre banque de renseignements, complète et à jour, sur les institutions assurées. La SADC mettrait au point des normes de mesure du rendement qui serviraient de système de pré-alerte tout autant que de système d'évaluation de la performance. Les institutions membres seraient tenues de fournir à la SADC tous les renseignements nécessaires. La SADC embaucherait un petit groupe de professionnels hautement qualifiés pour suivre la performance des institutions membres et procéder aux inspections requises. Pour faire en sorte que la loi, le règlement et les lignes directrices soient respectés, la SADC aurait le pouvoir d'imposer des pénalités sévères. La SADC établirait et veillerait à tenir à jour des normes de gestion financière appropriées, et elle serait dotée de moyens adéquats pour exercer une surveillance sur les institutions membres.	qui a autorité lors de la liquidation d'une institution financière, mais elle ne devrait pas agir elle-même à titre de liquidateur. La SADC surveillerait et réglementerait directement les institutions dont l'indicateur de rendement, tel que révélé par le système de pré-alerte, tomberait sous un certain seuil minimum. La SADC serait constituée en institution distincte, dotée de son propre conseil d'administration. L'adhésion à la SADC constituerait un privilège et serait assujettie à certaines normes. Les pouvoirs en matière de solvabilité qui sont associés à la fonction d'assureur devraient être confiés à l'instance réglementaire principale et exercés par elle. La SADC devrait relever du ministre des Finances, sur le modèle du rapport qui existe entre celui-ci et la Banque du Canada. Dans le cours normal des choses, l'autorité de la SADC en matière de réglementation devrait être déléguée à l'instance réglementaire principale.		
Financement de la SADC	Hausse des primes de 1/30[e] de 1 % à 1/10[e] de 1 % des dépôts assurés au cours des deux prochaines années, avec pour objectif de constituer un fonds équivalant à 0,75 % des dépôts assurés. Émission d'actions privilégiées à taux variable de la SADC,	Le déficit actuel serait financé par le prélèvement d'une prime supplémentaire au cours des 10 prochaines années. La SADC constituerait une série de fonds réservés avec pour objectif, dans chaque cas, d'atteindre, pour chacun, un niveau de réserves équiva-	Les cotisations seraient relevées de 1/30[e] de 1 % à 1/10[e] de 1 % des dépôts assurés jusqu'à la fin de décembre 1986. Les cotisations futures devraient comporter une prime supplémentaire visant à amortir le déficit actuel sur une	Le conseil d'administration et des représentants de l'industrie établiraient les niveaux de cotisation.

	Livre vert et rapport Wyman	Rapports des comités du Sénat	Rapport du Groupe de travail Dupré	Rapport Blenkarn	Rapport du Conseil économique du Canada
Financement de la SADC	pour un montant d'un milliard de dollars.	lant à 0,75 % des dépôts assurés. La SADC aurait la possibilité d'emprunter auprès de ces fonds et de leurs contreparties provinciales de même qu'elle pourrait émettre des titres de créance garantis.		période variant entre 10 et 25 ans.	
Structure et pouvoirs de surveillance	Consolidation des fonctions de surveillance du Bureau de l'inspecteur général des banques et de celui du Surintendant des assurances pour ne former qu'un seul organisme intégré. L'organisme de surveillance unique aurait le pouvoir - de consulter les dossiers et les comptes d'une société financière de portefeuille et de ses filiales; - d'émettre des ordonnances d'interdiction; - d'interdire tout changement de propriété des institutions sous surveillance; - de nommer un sequestre; - de prendre plus facilement le contrôle de l'actif des institutions sous surveillance; - de présumer que certaines transactions ne sont pas sans lien de dépendance; - de forcer une institution à se défaire de prêts ou placements qu'elle n'est pas autorisée à faire; - d'obtenir des renseignements sur des prêts; - d'obtenir des renseignements sur la propriété d'une société financière de portefeuille ou d'une institution membre.	Préférence pour le système actuel en vertu duquel l'administration de la réglementation des institutions financières est organisée selon la fonction principale. Une plus grande discipline en ce qui concerne les quatre élements qui composent le cadre de réglementation : - la SADC; - les instances réglementaires principales dans chaque cas; - les vérificateurs; - les modalités de régie interne de la société. Les activités qui chevauchent plus d'un segment du secteur financier devraient faire l'objet d'une surveillance de la part de l'instance réglementaire principale. Des pouvoirs accrus en matière de réglementation ne seraient accordés que dans les cas où les pouvoirs actuels s'avèrent insuffisants pour exercer une surveillance adéquate en regard de la solvabilité et de la stabilité financières d'une institution ou pour rétablir la situation des institutions en difficulté. L'instance réglementaire principale aurait la tâche de constituer une banque de données informatisée sur laquelle s'appuierait un système de pré-alerte.	La responsabilité pour la réglementation, la surveillance et l'orientation des politiques des institutions financières serait transférée à un Bureau des institutions financières au sein du ministère ontarien du Trésor et de l'économie. Formation d'un comité au sein de ce Bureau, qui aurait pour mandat d'examiner toute question relative à la réglementation, à la surveillance ou aux politiques afférentes aux institutions financières et de formuler des avis en conséquence. Le Bureau élaborerait un mécanisme permettant de récupérer les coûts de la réglementation par des prélèvements directs auprès des institutions. Les responsables de la réglementation aux paliers fédéral et provincial divulgueraient des renseignements et procéderaient à des échanges d'information - entre eux et avec la SADC - portant notamment sur les risques assumés par les institutions financières. Les instances de réglementation auraient le pouvoir de mener enquête suite à toute plainte émanant du public à l'effet qu'il y a conflit d'intérêts. Le gouvernement de l'Ontario demanderait aux instances de	Création d'une Agence nationale d'administration financière (ANAF) qui aurait pour tâche d'appliquer des programmes de protection du consommateur et qui agirait à titre d'organisme de réglementation et de surveillance pour toutes les institutions financières relevant de la législation fédérale et, dans les conditions appropriées, des institutions à charte provinciale. L'ANAF préciserait les conditions d'admission aux divers plans de protection et elle offrirait directement de l'assurance-dépôts, administrerait les fonds d'indemnisation destinés à protéger les détenteurs de polices d'assurance et interviendrait comme prêteur de dernier recours pour les caisses de stabilisation des institutions coopératives provinciales. L'ANAF se donnerait l'infrastructure nécessaire pour effectuer des inspections dans les banques à charte. Un des deux vérificateurs d'une banque serait nommé par l'ANAF et lui remettrait directement son rapport, conformément aux instructions reçues de cet organisme. L'ANAF tiendrait une réunion annuelle (ou chaque fois qu'une telle réunion serait jugée nécessaire) avec les vérificateurs agissant pour le compte des actionnaires ainsi	Accroissement des pouvoirs des instances de réglementation. L'instance de réglementation de qui relève une institution financière en difficulté faisant partie d'un conglomérat financier devrait aviser les organismes de réglementation responsables des autres institutions membres de ce groupe. Mise au point d'un système de pré-alerte pour toutes les institutions.

		réglementation concernées de concevoir et de mettre en place un système de pré-alerte. Des modifications seraient apportées aux lois régissant les institutions financières en Ontario pour obliger celles-ci à recueillir et à transmettre toute donnée jugée utile par les instances de réglementation pertinentes.	qu'avec le comité de vérification de la banque. L'ANAF mettrait au point une procédure par laquelle les institutions divulgueraient les revenus d'honoraires provenant des rééchelonnements de prêts ainsi que le montant des prêts sur lesquels les intérêts ne sont pas perçus. L'ANAF aurait le pouvoir de nommer un séquestre pour prendre immédiatement le contrôle des institutions financières en difficulté, et - d'émettre des ordonnances d'interdiction; - de suspendre ou de congédier des administrateurs ou des cadres de l'institution; - d'obtenir des renseignements sur la propriété des sociétés financières de portefeuille et des institutions membres; - d'exiger que soient divulgués les intérêts des principaux actionnaires; - de forcer une institution à se départir des prêts ou des investissements qu'elle n'est pas autorisée à faire; - de déterminer la valeur des éléments d'actif; - de juger que certaines transactions sont caractérisées par un lien de dépendance; et - d'exiger la restitution des éléments d'actifs illégalement cédés par une institution. Les lois régissant la création des institutions financières seraient modifiées pour imposer des sanctions plus sévères et étendre la portée des dispositions interdisant certaines pratiques. Le Code criminel serait amendé pour imposer des peines aux administrateurs dans les cas de négligence manifeste.	
Harmonisation fédérale-provinciale	**Élargissement du mandat de la SADC en matière de relations publiques auprès des institu-**	Le gouvernement fédéral prendrait l'initiative d'établir, de concert avec les provinces, un	Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires devraient amorcer des discus-	Le gouvernement fédéral et les provinces poursuivraient leurs discussions en vue d'harmoni-	Les gouvernements provinciaux devraient mettre en place des mécanismes visant à

	Livre vert et rapport Wyman	Rapports des comités du Sénat	Rapport du Groupe de travail Dupré	Rapport Blenkarn	Rapport du Conseil économique du Canada
Harmonisation fédérale-provinciale	tions membres, des déposants et des gouvernements.	comité permanent des ministres responsables des institutions financières qui aurait pour mandat d'harmoniser les politiques en ce domaine.	sions en vue d'établir un conseil des ministres responsables des institutions financières qui examinerait les questions touchant aux politiques et aux pratiques en matière de réglementation des institutions financières et qui procéderait aux consultations requises. Ce conseil disposerait d'un Secrétariat permanent.	ser les lois, la réglementation, ainsi que les activités de surveillance qui s'appliquent au système financier canadien, dans le cadre de l'ANAF. Toutes les lois fédérales pertinentes seraient révisées à intervalles de 10 ans.	assurer une plus grande uniformité de la réglementation entre les provinces et agir comme porte-parole.
Régie interne des sociétés	Les administrateurs d'une société financière de portefeuille et de toute institution affiliée devront satisfaire à des normes plus rigoureuses et exercer une attention plus étroite que celles prévues en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.	Les administrateurs devraient démontrer qu'ils possèdent les qualités que l'on est raisonnablement en droit d'attendre de personnes ayant leur expérience et leurs connaissances. Instauration d'un régime d'indemnisation complet pour les administrateurs, couvrant les coûts et les frais encourus en rapport avec des poursuites de nature civile, criminelle ou administrative auxquelles ceux-ci seraient partie.	Chaque institution financière devrait avoir une obligation statutaire de démontrer à la satisfaction de l'instance de réglementation que ses administrateurs possèdent les qualités et les compétences voulues pour remplir leurs fonctions.	Les normes de prudence seraient renforcées en remplaçant la notion de personne avisée par celle d'administrateur avisé. Toutes les personnes nommées à des postes d'administrateurs seraient tenues de s'enregistrer auprès de l'ANAF. Les normes de surveillance seraient relevées, notamment par le recours plus fréquent à des comités de surveillance spécialisés du conseil d'administration.	
Vérificateurs, actuaires et évaluateurs	La SADC jouerait un rôle de premier plan dans l'élaboration des normes de comptabilité et d'évaluation, de concert avec l'Institut canadien des comptables agréés, les organismes spécialisés en évaluation, les institutions membres et les responsables de la réglementation. La SADC jouerait un rôle de premier plan dans l'élaboration de normes d'examen uniformisées, y compris les programmes, la fréquence et les qualifications minimales.	La SADC devrait travailler de concert avec l'instance réglementaire principale, des représentants de l'industrie et l'ICCA à la mise au point de normes d'évaluation et de présentation comptable qui permettraient de mieux faire ressortir les risques encourus. Les institutions financières seraient soumises à des vérifications annuelles menées par deux firmes spécialisées, dont l'une serait nommée par l'instance réglementaire principale. Les vérificateurs seraient tenus d'assister aux réunions du comité de vérification. Les vérificateurs seraient tenus de soumettre à l'attention du comité de vérification tout cas	Des modifications seraient apportées aux lois régissant les institutions financières de l'Ontario pour exiger la création d'un comité de vérification formé d'administrateurs de l'extérieur et pour imposer une responsabilité générale à ce comité. Le Lieutenant-gouverneur en conseil aurait le pouvoir de faire des règlements que les vérificateurs seraient tenus de prendre en considération lors de leurs délibérations. La législation serait modifiée pour exiger que le vérificateur d'une institution financière - assiste à toutes les réunions du comité de vérification; - fasse rapport sur le travail effectué par les vérificateurs;	Les actuaires, vérificateurs et évaluateurs dont une institution financière relevant de l'ANAF désire retenir les services seraient tenus d'obtenir l'approbation préalable de cet organisme. L'ANAF élaborerait, en collaboration avec l'Institut canadien des actuaires, l'Institut canadien des comptables agréés et l'Institut d'évaluation du Canada, des lignes directrices et des normes en matière de rapports financiers. L'ANAF obligerait ces associations professionnelles à former un comité en vue d'examiner la validité des normes actuelles en matière de solvabilité.	Les vérificateurs devraient rapporter tout cas d'infraction et toute préoccupation sérieuse à propos de la situation financière d'une institution. Les vérificateurs et actuaires seraient tenus de s'assurer que leurs rapports sont exacts et complets, et l'instance de réglementation responsable aurait le pouvoir de réviser leur nomination. La direction de chaque institution serait responsable de la qualité des renseignements transmis aux vérificateurs.

	de transaction intéressée, de malversation et de transaction qui excède les pouvoirs habituels de l'institution. Des copies des rapports de post-vérification remis à la direction de l'institution et au comité de vérification du conseil d'administration devraient être acheminées simultanément à l'instance réglementaire principale.	– procède à une évaluation de la stabilité financière de l'institution lorsqu'il le juge approprié; – et, en particulier, fasse rapport au comité de vérification sur toute situation de transaction intéressée, de fraude, malversation ou autre irrégularité financière apparente, de transaction outrepassant les pouvoirs de l'institution de transaction susceptible de compromettre la stabilité financière de l'institution, ou de transaction donnant lieu à une exigibilité qui pourrait constituer un élément de passif hors bilan.	Des mesures disciplinaires sévères seraient prises à l'endroit des conseillers et experts qui ne se conforment pas aux normes de conduite établies.	
Avocats, spécialistes en planification financière et conseillers en placements				Les avocats appelés à administrer des successions et des fiducies, les spécialistes en planification financière et les conseillers en placements devraient rencontrer certaines normes minimales de conduite et détenir un permis.

Glossaire

Action privilégiée à taux variable : Action semblable à une action privilégiée, sauf que son prix varie très peu puisque les dividendes sont fixés à un niveau variant entre 65 et 75 % du taux d'intérêt préférentiel. Par conséquent, une action privilégiée à taux variable ressemble à une obligation mais, pour le détenteur, le revenu produit par ce titre n'est pas de l'intérêt (comme dans le cas d'une obligation) mais plutôt un dividende qui donne droit à un crédit d'impôt.

Activité : Une prestation de service, une transaction ou un investissement effectué par l'entremise d'une institution ou d'un intermédiaire financier. L'acceptation de dépôts, l'octroi de prêts commerciaux ou hypothécaires, les services de placement en actions ou en obligations en sont des exemples.

Clause de droits acquis : Une clause en vertu de laquelle une institution est exemptée d'avoir à se plier aux exigences d'une nouvelle législation parce qu'elle était déjà engagée dans une activité, dorénavant interdite, avant que la loi ne soit changée.

Cloisonnement : Ensemble de règles visant à empêcher que l'information ne circule entre différents départements de la même institution financière.

Coassurance : Système d'assurance-dépôts dans le cadre duquel une partie seulement (par exemple, 80 ou 90 %) d'un dépôt admissible est assurée, de sorte que le déposant assume une certaine part de risque. Selon certaines modalités qui ont été proposées, la coassurance ne s'appliquerait qu'à des dépôts dépassant un certain seuil.

Compte à recevoir : Compte ouvert par le biais d'un achat de biens ou de services qui n'a pas encore été réglé.

Conflit d'intérêts : Situation qui se présente lorsqu'il y a divergence entre les intérêts d'une personne et ceux d'une autre (y compris une institution financière) qui agit au nom de cette personne. Une telle situation peut aussi se produire lorsqu'une personne agissant au nom de plusieurs personnes dont les intérêts divergent doit faire un choix (ou, du moins, a la possibilité de le faire) qui servira les intérêts d'une personne au détriment de ceux des autres.

Conglomérat financier : Un organisme qui offre des services financiers qui ne sont pas directement reliés. Par exemple, une institution qui offrirait des services de courtage et d'assurance et qui accepterait des dépôts serait un conglomérat financier. Selon cette définition, les banques de l'Annexe A, les sociétés de fiducie et les coopératives financières sont des conglomérats.

Consortium de prêts : Prêts qui, en raison de leur taille, sont souscrits conjointement par un groupe d'institutions financières, appelé consortium.

Contrat financier à terme : Un contrat qui permet à la personne qui le détient d'acheter ou de vendre un titre à une date ultérieure à un prix convenu.

Conversion en valeurs négociables (« securitization »): Opération par laquelle des prêts automobiles, des prêts hypothécaires ou des prêts d'exploitation sont regroupés dans des fonds de titres, lesquels sont ensuite fractionnés en unités qui sont vendues à des investisseurs privés ou institutionnels.

Cumul pyramidal des capitaux propres : Situation selon laquelle le capital-actions ou les créances de second rang qui peuvent être incluses dans le capital de base d'une institution financière sont détenus par une autre institution mais sans être déduits du capital de cette dernière.

Dettes de second rang : Titres de créances prenant habituellement la forme d'obligations ou de débentures, dont le rang dans l'ordre de priorité – dans l'éventualité d'une faillite ou aux fins du versement des intérêts – vient avant celui de l'avoir des actionnaires mais après celui des autres créances. Dans le cas des institutions financières, les créances de second rang viendraient dans l'ordre après les dépôts, les autres emprunts ordinaires, les réclamations d'assurance, et ainsi de suite.

Échanges de taux d'intérêt : Arrangement qui permet à deux emprunteurs de s'échanger les conditions de leurs créances à long terme (par exemple, un taux d'intérêt variable pour un taux fixe) mais sans que le principal de ces emprunts ne soit échangé.

Fonction : Une activité ou une série d'activités dans lesquelles est engagé une institution ou un intermédiaire financier et qui se caractérisent par un ensemble de critères les distinguant les unes des autres. Ces critères sont liés à des techniques particulières de gestion et de comptabilité, à des marchés bien définis ou à des risques précis. Pour ne citer que quelques exemples de fonctions, mentionnons les services bancaires (définis comme étant la prestation de moyens de paiement), l'assurance, ainsi que la souscription et le courtage des valeurs mobilières. Les deux premiers exemples se réfèrent à des fonctions définies à partir des caractéristiques propres du passif des institutions en cause.

Formation de réseaux : Arrangement en vertu duquel une institution fournit les installations nécessaires pour la vente des services d'une autre institution. Ceci peut se faire par la location d'espace à une autre institution ou encore par un accord d'interdistribution.

Groupe financier : Ensemble de firmes composé d'une société de portefeuille qui détient un intérêt majoritaire dans deux ou plusieurs institutions financières qui opèrent dans des segments différents du marché, telles que des compagnies de fiducie, des compagnies d'assurance-vie, des

fonds mutuels, des firmes de conseiller en placement, des compagnies d'assurance générale et parfois même des banques ou des maisons de courtage en valeurs mobilières.

Instruments non négociables : Instruments financiers pour lesquels il n'existe pas de marché secondaire, c'est-à-dire de marché sur lequel ils puissent être achetés ou vendus une fois qu'ils ont été émis (par exemple, les prêts commerciaux et les prêts personnels).

Interdistribution : Entente associée à la formation de réseaux, en vertu de laquelle l'agent d'une institution financière vend les services d'une autre institution.

Intermédiation des fonds et des risques : Un transfert de fonds entre deux agents économiques – particuliers, entreprises, institutions ou gouvernements. Lorsque ce transfert implique un intermédiaire qui, au cours de la transaction, émet un titre de créance sur lui-même, il y a intermédiation financière. Les banques font de l'intermédiation financière en recueillant des fonds par le biais de dépôts, qui donnent lieu à l'émission d'une créance sur l'institution. Lorsque le rôle d'intermédiaire se limite à mettre en présence deux parties, on parle d'intermédiation du marché. Les courtiers en valeurs mobilières sont impliqués dans ce genre d'intermédiation.

Marché des valeurs exemptées : Un marché pour les titres qui sont exemptés de la réglementation par une commission des valeurs mobilières. Ainsi, en Ontario et dans la plupart des autres provinces, une maison de courtage en valeurs mobilières ou une institution financière qui négocie des titres gouvernementaux ou effectue une transaction dont la valeur excède 97 000 $ est exemptée des règles relatives à l'enregistrement.

Moyen de paiement : Tout instrument généralement accepté à titre de paiement pour l'acquisition de biens et services, et pour l'acquittement de créances ou d'autres types d'engagement commercial (source : D. H. Robertson, *Money*). La liquidité et les dépôts, remboursables ou transférables sur demande, figurent parmi les moyens de paiement disponibles à l'heure actuelle. Il se peut que, dans l'avenir, les unités de fonds constitués en vertu du processus de conversion de prêts en valeurs négociables deviennent des moyens de paiement.

Niveau de la distribution : Niveau auquel un service financier est vendu au client. Les vendeurs d'assurance et de fonds mutuels ainsi que les succursales des banques et des sociétés de fiducie font parti du niveau de la distribution.

Niveau de la production : Au sein d'une institution financière, le niveau auquel un instrument financier est conçu, adapté aux besoins spécifiques de la clientèle et géré.

Obligations à risque élevé (« junk bonds ») : Obligations offrant un taux de rendement élevé, émises par des sociétés qui ont une faible cote de crédit ou qui cherchent à financer des prises de contrôle principalement par voie d'emprunt.

Polices d'assurance-vie universelles : Contrat d'assurance-vie dont les primes peuvent varier à la discrétion de l'assuré et selon lequel le volet épargne est distinct du volet assurance. En pratique, le montant équivalant aux primes d'assurance-vie à terme pour la valeur indiquée sur la police moins l'épargne accumulée – basé sur les taux courants de la compagnie – est déduit des primes effectivement payées, le solde étant investi dans un instrument semblable à un fonds mutuel qui produit des intérêts en fonction des taux en cours.

Prêt intragroupe : Prêt par une institution financière à une autre appartenant au même groupe financier.

Primes en fonction du risque : Primes d'assurance-dépôts calculées en fonction des risques que présente l'institution assurée. Dans un tel système, les institutions à plus fort risque paieraient des primes plus élevées.

Réciprocité : Dans le contexte des négociations commerciales, la réciprocité correspond à l'échange de concessions qui sont mutuellement avantageuses. Ne pas confondre avec le régime du traitement national, en vertu duquel les biens, services ou institutions d'un pays sont traités dans un autre pays de la même façon que ceux du marché intérieur.

Référencement : Arrangement en vertu duquel une institution dirige des clients éventuels vers une autre institution susceptible de leur fournir les services dont ils ont besoin.

Régime enregistré d'épargne-retraite (REER) : Instrument d'épargne qui bénéficie d'un traitement fiscal spécial. Jusqu'à concurrence d'un plafond annuel, les cotisations à ces régimes sont déductibles du revenu imposable, et l'intérêt gagné sur cette épargne n'est pas imposable.

Règles du jeu équitables : Situation selon laquelle toutes les institutions impliquées dans des activités semblables sont assujetties aux mêmes règles du jeu (par exemple, l'application d'exigences similaires en matière de coefficient de réserve pour toutes les institutions de dépôts).

Rentes différées à court terme : Contrats de rentes émis par les compagnies d'assurance-vie aux termes desquels les paiements sont reportés à plus tard, ce qui rend ces contrats très semblables aux dépôts à terme.

Société financière de portefeuille : Société dont l'actif se compose surtout d'actions d'autres institutions financières.

Souscription : Processus selon lequel les valeurs mobilières (actions ou obligations) ainsi que les polices d'assurance sont émises.

Stocks : Biens détenus par une entreprise pour fin de vente à une date ultérieure.

Supermarché de services financiers : Établissement où le client peut se procurer tous les services financiers dont il a besoin. Un supermarché de services financiers réunirait en un même endroit les institutions acceptant des dépôts et offrant des services de prêt, d'assurance, de courtage en valeurs mobilières, de fiducie, de planification financière, et ainsi de suite.

Système de pré-alerte : Ensemble de mesures de surveillance, généralement fondées sur les renseignements fournis par les institutions financières, visant à signaler le plus tôt possible aux instances de réglementation l'apparition d'un problème de solvabilité dans une institution. Le système de pré-alerte est axé sur certaines variables importantes comme le niveau adéquat de capitalisation, la qualité des

éléments d'actif, la compétence des dirigeants, les gains et la liquidité.

Transactions avec liens de dépendance : Une transaction entre deux parties liées. Par exemple, une transaction entre deux institutions qui ont des liens de propriété ou entre une institution et ses propriétaires, administrateurs ou dirigeants.

Transactions intéressées : Situation qui survient lorsqu'un conflit d'intérêts donne lieu à une transaction préjudiciable avec lien de dépendance au seul bénéfice de la personne ou de l'institution qui prend la décision.

Vente liée : Situation qui se présente lorsqu'on exige d'un client qu'il achète un second service comme condition d'obtention d'un premier.

Études techniques commandées par le Conseil

D. Albert	Les coopératives financières
D. Albert	Institutions financières et insolvabilité - Les facteurs explicatifs
H. Binhammer	Depository institutions: Risk and insolvencies
W. Clendenning	A description and assessment of the provincial regulatory arrangements in the Canadian financial sector
G. Lermer	Regulation of conflicts of interest and self-dealing in the Canadian financial markets
A. Mayrand	Diversification, concentration et concurrence au sein de l'industrie des services financiers
K. Patterson et A. Ryba	Business financing
K. Patterson	Financial services to consumers
A. Ryba	The role and efficiency of the financial sector: From theory to reality
A. Ryba et M. Scinocca	Financial holding companies
M. Scinocca	Investment counsellors, a specialized group that has found a niche

Équipe de recherche

André Ryba, directeur
Keith Patterson

Daniel Albert
Andrée Mayrand
Mark Scinocca

Carole Morris, secrétaire

Le Conseil désire également souligner la contribution de MM. R. A. Jenness, conseiller principal, T. C. Courchene et J. Chant aux travaux de recherche.